

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

Мы, представители Международного Бюджетного Партнерства, выражаем благодарность нашим коллегам из 102 научно-исследовательских институтов и общественных организаций во всем мире, чья деятельность послужила основанием для работы над Обзором открытости бюджета. Их преданность делу, настойчивость и опыт, а также терпение к нашим многочисленным запросам в ходе процесса продолжительной проверки правильности данных и редактирования заслуживают огромной признательности.

На работу над Обзором открытости бюджета нас вдохновили наши партнёры и их деятельность. Мы надеемся, что, в свою очередь, обзор послужит толчком для развития инициатив и обеспечит более высокую степень бюджетной прозрачности, гражданского участия и контроля по всему миру.

Настоящий проект является результатом коллективной работы программы Инициатива открытости бюджета МБП под руководством Вивека Рамкумар. Елена Мондо возглавила процесс сбора данных и их проверки. При этом, она работала в тесном контакте с Нусрат Ахмад, Майкл Кастро, Джемисон Крауэл, Джоэл Фридман, Анджали Гарг, Дэвид Робинс, Бабакар Сарр, Лейла Стехлиг-Барри и Паоло де Рензио, и все они сотрудничали с партнерами по исследовательской работе и коллегами по рецензированию со всего мира для обеспечения качества данных.

Этот обзор был написан Анджали Гарг, Исаак Шапиро и Джоэл Фридман. Команда по связям с общественностью МБП под руководством Дилэн Маккалоу сыграли решающую роль в подготовке этого обзора для публикации. Настоящий обзор был отредактирован Райан Флинн при участии специалиста по графическому дизайну Джей Колберн. Майкл Кастро обеспечивал обзор материалами из базы данных. Ценная помощь была оказана коллегами МБП Джейсон Лакин, Клэр Шаутен и Кевин Тибодо.

Несколько академиков и экспертов, не входящих в штат МБП, предоставили полезные советы. Особенно мы хотели бы поблагодарить Дебби Бадлендер, Аарт Краай, Майкл Росс и Йоахим Венер за их идеи по внесению изменений в методологию обзора. Мы также благодарны Хуан Пабло Герреро и его коллегам в рамках Глобальной инициативы по увеличению уровня прозрачности в налогово-финансовой сфере за их помощь в части, касающейся гражданского участия.

И наконец, мы выражаем свою искреннюю признательность Департаменту международного развития Великобритании (UKAid), Фондам «Открытое общество», Фонду Форда и Фонду Уильяма и Флоры Хьюлетт, чья финансовая поддержка позволила осуществить данный проект.

Уоррен Крафчик
Директор
Сентябрь 2015 г.

Содержание

Основные факты и выводы	1
Дальнейший прогресс в достижении прозрачности, необходимой для решения важнейших задач	10
Три фактора подотчётности бюджета: Уровень прозрачности, гражданское участие и контроль	11
Обзор открытости бюджета за 2015 г.	12
Структура обзора	13
Состояние прозрачности бюджета	16
Характеристики для различных уровней прозрачности	19
Общедоступность бюджетных документов	21
Информация, содержащаяся в бюджетных документах	22
Уроки, извлеченные из заключений	24
Значительный прогресс по достижению прозрачности, особенно среди стран с низким уровнем исполнительности	28
Изменения с 2012 по 2015 гг.	28
Улучшения с начала публикации обзора	28
Позитивное изменение в публикации документов	29
Исследования конкретных случаев по повышению прозрачности	30
Продвижение в сторону достаточной информации	32
Во многих странах отсутствует прогресс, а некоторые страны испытывают рецессию	34
Проблема рецессии	34
Страны, не сумевшие достичь успеха	35
Нестабильность в публикации документов	35
Исследования конкретных случаев рецессии и нестабильности прозрачности бюджета	36
Причины рецессии и волатильности	37
Реакция на рецессию и волатильность	38
Участие общественности: Растущая поддержка, но замедление в исполнении	42
Глобальная поддержка участия общественности	42
Определение возможностей для гражданского участия	42
Результаты гражданского участия	43
Возможности для гражданского участия с различными правительственными субъектами	44
Исследование конкретных случаев гражданского участия	45

Повышение активности гражданского участия	47
Роль надзорных учреждений	50
Контроль и парламент	50
Контроль и высшие органы аудита	51
Экосистема подотчетности	52
Выводы и рекомендации	56
Уровень прозрачности	56
Гражданское участие	58
Контрольные органы	58
Экосистема подотчетности	58
С перспективой на будущее	59
Приложение А: Методология Обзора открытости бюджета за 2015 г.	61
Исполнение Обзора открытости бюджета за 2015 г. и расчёт Индекса открытости бюджета и других показателей	61
Анкета Обзора открытости бюджета	61
Процесс исследования	61
Индекс открытости бюджета	62
Измерение степени эффективности контрольных органов и активности гражданского участия	63
Оценка относительной важности ключевых бюджетных документов и воздействие на показатели	63
Дополнительная информация	63
Приложение В: Техническая записка об изменениях Индекса открытости бюджета и его сравнимости в динамике	65
Что изменилось в Обзоре открытости бюджета за 2015 г.	65
Анализ ряда альтернативных данных	66
Сравнение ИОБ за 2015 г. с предыдущими ИОБ является лучшим подходом	67
Приложение В: Общедоступность бюджетных документов, Обзор открытости бюджета за 2015 г.	69
Приложение D: Гражданское участие и степень эффективности контрольных органов, Обзор открытости бюджета за 2015 г.	71

Основные факты и выводы

Страны мира скоро соберутся на две международные конференции, которые могут иметь глобальные последствия на десятилетия вперед. В конце сентября, страны соберутся в Организации Объединенных Наций, чтобы утвердить следующее поколение международных целей в области развития. Эффективная реализация набора высоких целей сделает значительные шаги в направлении борьбы с бедностью и решении больших проблем мирового развития. Затем в конце ноября ожидается, что 40 000 представителей из разных стран, в том числе и гражданского общества, будут присутствовать на 21-ой Конференции сторон (COP21) Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Целью конференции является достижение первого юридически обязывающего соглашения по борьбе с изменением климата и облегчения перехода к экологически чистой экономике.

Степень эффективности нового соглашения глобального характера будет зависеть в немалой степени от национальной бюджетной политики, принятой для поддержки её исполнения, и мобилизации ресурсов, потраченных действенным и эффективным образом. Существуют причины для беспокойства. Главным недостатком настоящих целей в области развития являлось отсутствие достаточной бюджетной информации для мониторинга инвестиций. Мониторинг вложений для воплощения целей развития необходим для повышения подотчетности правительства и доноров. В любом случае, имеется ещё меньше информации о работе по смягчению или адаптации к изменениям климата, что затрудняет работу по контролю потоков фондов, выделяемых на климатические изменения.

Таким образом, для успешности любой международной инициативы, важно, чтобы полная бюджетная информация стала широкодоступной, чтобы были обеспечены полноценные возможности для гражданского контроля и для выражения гражданами своего мнения в отношении бюджетных решений и контроля, и чтобы был сильный независимый надзор от законодательной власти и аудиторов.

Международные организации, многие правительства и доноры уделяют сейчас ключевое внимание вопросам бюджетной прозрачности, гражданского участия и контроля за бюджетом для решения глобальных и страновых проблем. Действительно, с тех пор, как в 2012 г. был опубликован Обзор открытости бюджета, международные субъекты нормотворчества по прозрачности в налогово-финансовой сфере, в том числе Международный валютный фонд (МВФ), программы по государственным расходам и финансовой подотчетности (ГРФП) и Организа-

ция экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) пересмотрели свои стандарты по эффективному управлению государственными финансами с целью более полного охвата открытости бюджетных систем и практик.

Имея в виду именно этот контекст, следует интерпретировать результаты Обзора открытости бюджета МБП за 2015 год для 102-ух стран. Этот доклад, пятый по счету, рассматривает три фактора бюджетной подотчетности: он рассматривает текущее состояние бюджетной прозрачности и то, как он изменился в течение времени; степень участия общественности в бюджетном процессе; и степень эффективности двух официальных надзорных учреждений, законодательной власти и высшего органа аудита.

С одной стороны, результаты обзора подчеркивают необходимость приложить значительные усилия, чтобы соответствовать базовым стандартам. В докладе отмечается, что большинство стран обеспечивают недостаточную информацию для гражданского общества и общественности, чтобы понять или проконтролировать бюджет. Кроме этого в большинстве стран отсутствуют механизмы формальных надзорных учреждений, таких как парламент и высший

“большинство стран обеспечивают недостаточную информацию для гражданского общества и общественности, чтобы понять или проконтролировать бюджет”.

орган аудита для выполнения своей функции и повышения подотчетности правительства. Слабый бюджетный мониторинг и низкая прозрачность может поставить под угрозу успешное осуществление новых целей развития или эффективное распределение и расходование новых средств, направленных на решение проблем изменения климата.

С другой стороны, есть основания для оптимизма. Серия Обзоров открытости бюджета, изданных МБП в течение последнего десятилетия, указывают на заметный прогресс в достижении бюджетной прозрачности вплоть до 2015 года. Прозрачность бюджета возросла почти во всех частях мира; и прогресс особенно был стабильным среди тех стран, которые в прошлом представляли меньше всего информации по бюджету. Прогресс чаще всего достигался быстро и с минимальными затратами, например, за счёт простой публикации документов правительством, которые оно уже разработало для собственного внутреннего пользования. Было отмечено значительное улучшение во множестве стран, вызванное как приверженностью правительства так и давлением изнутри и за пределами страны. Часто повышению бюджетной прозрачности способствовала техническая помощь со стороны доноров и национального и международного гражданского общества.

Действительно, обзор за 2015 г. представляет дополнительные доказательства, что любая страна, независимо от географического местоположения или уровня доходов, может создать открытые и подотчетные системы бюджета, если на то существует политическая воля.

Обзор открытости бюджета

Обзор открытости бюджета является единственно независимым, регулярным и сравнительным анализом прозрачности, участия и контроля бюджета общества во всём мире. Другие оценки государственных финансов в основном полагаются на самостоятельное предоставление сведений государства, но Обзор открытости бюджета

“2015 г. представляет дополнительные доказательства, что любая страна, независимо от географического местоположения или уровня доходов, может создать открытые и подотчетные системы бюджета, если на то существует политическая воля”.

осуществляется независимыми исследователями, проживающими в каждой из обследуемых

стран, которые проводят анализ, отвечая на 140 вопросов по факту, и результаты рассматриваются анонимным экспертом. Правительства всех обследуемых стран также приглашаются проанализировать и прокомментировать результаты, и многие правительства имеют возможность внести свои замечания и предложения.

Большая часть вопросов рассматривает объём бюджетной информации, который доступен общественности в восьми ключевых бюджетных документах. На основании ответов на 109 вопросов, каждая страна получает оценку от 0 до 100 баллов в Индексе открытости бюджета (ИОБ) - сопоставимый показатель прозрачности бюджета. Предыдущие результаты уже широко использовались отдельными правительствами стран и общественными организациями, а также многочисленными заинтересованными группами и инициативами по прозрачности в специфичных отраслях и отчетности с целью улучшения раскрытия бюджетной информации. Обзор также состоит из 16-ти вопросов, исследующих степень участия общественности в бюджетном процессе; и 15-ти вопросов, исследующих степень эффективности двух официальных надзорных учреждений, законодательной власти и высшего органа аудита.

В 2015 году вопросы, составляющие обзор, были пересмотрены, чтобы отразить новые требования передовой практики, привести в дальнейшее соответствие с налогово-бюджетными стандартами. Кроме того, по необходимости вопросы были переформулированы и отшлифованы, чтобы они были однозначными и стандартными в трактовании, а также, чтобы отражали основные критерии эффективных и подотчетных бюджетных систем.

Состояние прозрачности бюджета

Результаты Обзора открытости бюджета за 2015 г. выявили большие пробелы в объеме бюджетной информации,

которую правительства предоставляют общественности. Средний показатель ИОБ среди 102-ух обследуемых стран в 2015 г. составляет 45 из 100 баллов. Подавляющее большинство оцениваемых стран, в которых проживают 68% населения мира, предоставляют недостаточную бюджетную информацию. Это - 78 стран с показателем ИОБ 60 или меньше баллов. 17 стран предоставили ограниченную или совсем не предоставили никакой бюджетной информации с показателем ИОБ равным 20 баллам или меньше.

Обзор показал, что публикуемые исполнительной властью проекты бюджета, содержат только одну треть требуемой информации. Некоторые из них вообще не разрабатывались, другие разрабатывались только для внутреннего пользования или публиковались с запозданием, чтобы считаться полезными. Особую озабоченность вызывают правительства 16 стран, которые не смогли опубликовать основной документ, в котором излагается политика государства по предлагаемому бюджету, - Бюджетное предложение исполнительной власти.

Многие из бюджетных документов, первоначально отсутствующие для общественного доступа, были разработаны, но остаются недоступными для общественности. Прозрачность бюджета может значительно улучшиться, если правительства примут меры для публикации уже разработанных документов. Несоблюдение условия публикации информации, которая уже была разработана, явно является вопросом политической воли, на которую могут повлиять доноры и гражданское общество. Кроме того, предстоящие соглашения о глобальном развитии и изменении климата должны потребовать публичной отчетности по инвестициям согласно этим обязательствам, - ключевой шаг вперед по открытости бюджетов.

Характеристика стран с различным уровнем прозрачности бюджета

Отчет исследует при каких обстоятельствах и факторах увеличивается уровень бюджетной прозрачности. Не удивительно, что исследование выявило, что 24 страны, предоставляющие достаточную бюджетную информацию, как правило, имеют более высокий уровень доходов, более свободную прессу и сильные демократические системы, чем те страны, которые предоставляют недостаточную бюджетную информацию. Интересен тот факт, что страны с более высоким уровнем прозрачности, как правило, считаются также менее коррумпированными.

Но эти исследования также выявили некоторые неожиданные результаты. Страны, имеющие показатель от 40 до 60 баллов, с большей вероятностью опубликуют бюджетные документы наравне с теми странами, набравшими более 60 баллов. Однако, бюджетные документы стран с более 60 баллами, как правило, являются более детальными

ми и полными. Страны, набравшие 40 или меньше баллов, на самом в среднем являются странами с более высоким уровнем дохода, чем страны с показателем между 40-ка и 60-тью баллами. В большинстве своем к странам с низкими баллами менее 40), но высоким доходом относятся страны, зависимые от нефтегазовых доходов, в них же и наблюдается очень низкий уровень бюджетной прозрачности.

Но также есть исключения, например страна с высоким нефтегазовыми поступлениями - Мексика, а также страны с низким уровнем дохода, такие как Малави и Уганда, подпадают в категорию стран с высоким уровнем бюджетной прозрачности. Такие исключения демонстрируют, что любое правительство может, если оно этого захочет, сделать бюджеты более прозрачными.

Улучшения в прозрачности бюджета: динамика

Обзор открытости бюджета проводился за последние 10 лет пять раз в 2006, 2008, 2010 и 2012 гг. Количество стран, включенных в обзор, возрастало с каждым последовательным раундом, и со временем простое среднее арифметическое значение не могло охватить глубину общего прогресса.

Между 2012 и 2015 гг., в среднем усреднённые значения показателя ИОБ для 100 стран, по которым имеются сопоставимые данные, увеличились с 43 до 46 баллов. Это увеличение глобального усредненного значения было бы больше, если бы обзор не был изменен в 2015 году.

Этот результат скрывает значительные прогрессивные изменения по всем обследуемым странам. Значительные улучшения бюджетной прозрачности в период между 2012 и 2015 гг. были достигнуты в странах, которые ранее были среди наименее прозрачных. Страны с наименьшим показателям индекса бюджетной прозрачности, которые были в нижней части индекса в 2012 году (менее 40 баллов), значительно улучшили свои позиции: их средний показатель ИОБ вырос с 18 баллов в 2012 году до 28 баллов в 2015 году, что означало значительное увеличение почти в два раза.

Между 2012 и 2015 гг. некоторые страны добились значительного прогресса в бюджетной прозрачности. Показатель ИОБ Кыргызской Республики увеличился с 20 баллов в 2012 году до 54 баллов в 2015 году; Тунис почти в четыре раза увеличил показатель ИОБ, с 11 баллов в 2012 году до 42 баллов в 2015 году. Показатель прозрачности для франкоязычных стран Западной Африки существенно вырос с 2012 в 2015 году, продолжая быстрое улучшение с 2010 по 2012 год. Эти примеры показывают, насколько

приверженность правительств, сопровождаемая другими благоприятными факторами, такими, как донорская поддержка, международные стандарты и давление гражданского общества, могут привести к значительным и быстрым улучшениям в прозрачности бюджета. Этот вывод также имеет место на более длительный срок. В то время как сравнение данных за 2015 г. и в более ранних обзорах показывают, что, в среднем, показатели некоторых стран выросли на 10 баллов с первого года после присоединения к обзору, наибольшие успехи в области обеспечения бюджетной прозрачности были достигнуты в странах с наименьшим первоначальным индексом бюджетной прозрачности.

Проверка публикации бюджетных документов показывает схожую историю. Для 100 стран, по которым имеются сопоставимые данные, в целом, на 51 документ больше было опубликовано своевременно в 2015 году по сравнению с 2012 годом (рост числа опубликованных документов увеличился на 10%). Это дополнительно к прогрессу за предыдущие годы. С начала публикации обзора чистый прирост составил 112 дополнительных бюджетных документов в рассматриваемых странах ^{E2}.

“Наибольшие успехи в области обеспечения бюджетной прозрачности были достигнуты в странах с наименьшим первоначальным индексом бюджетной прозрачности”.

Оптимизм по поводу прогресса должен быть умеренным

Оптимизм по поводу последних достижений в прозрачности бюджета, однако, должен быть умеренным по четырем соображениям. Во-первых, прогресс был начат с низкого

уровня. Таким образом, даже после последних улучшений, большин-

“Даже после последних улучшений, большинство стран оказались не в состоянии предоставить достаточную информацию для адекватных общественных дебатов и мониторинга бюджета”.

ство стран оказались не в состоянии предоставить достаточную информацию для адекватных общественных дебатов и мониторинга бюджета.

Во-вторых, некоторые данные обзора, по всей видимости, указывают, что значительно больше стран испытали уменьшение прозрачности бюджета с 2010 года, чем это было в течение четырех лет до этого. Из 100 стран, которые также были опрошены в 2012 году, у семи отмечено резкое снижение показателя ИОБ в 2015 году, со снижением их показателя более чем на 10 баллов. Точно так же, в семи из 93 стран, обследованных в 2010 г.,

E2. Для более подробной информации по изменениям к настоящему обзору см. Приложение В к этому отчету.

отмечено значительное снижение, когда как их показатели ИОБ после обновления в 2012 году. Напротив, из 78 стран, которые были частью обзора в 2008 г., только в двух показатели ИОБ сократились более чем на 10 баллов к 2010 г., и ни одна из обследуемых стран, не уменьшила свой показатель на 2008 г. по сравнению с показателями 2006 г.

В-третьих, было слишком много стран с недопустимо низким уровнем прозрачности бюджета, и когда они впервые были включены в обзор, то не были в состоянии продвигать реформы. Например, Алжир, Боливия, Камбоджа, Чад, Китай, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Ирак, Мьянма, Катар, Саудовская Аравия и Вьетнам были среди стран с наименьшей прозрачностью (с показателем ИОБ 20 баллов или меньше), входивших в обзор каждый год. И из 25-ти стран, чьи индексы были средними между 41 и 60 баллами в первом раунде исследования, 19 до сих пор осталось на этом уровне или даже попали в более низкую категорию в 2015 году.

И четвертая, и последняя причина - умерить оптимизм по поводу прогресса - относится к изменчивости состояния прозрачности во многих странах, что создает огромные проблемы для тех, кто пытается понять или контролировать национальные бюджеты. Это явление иллюстрируется путем изучения изменений в бюджетных документах, опубликованных среди отдельных стран. Есть 10 стран, где два или более документов, по крайней мере, три раза изменили статус в течение нескольких раундов обзора. В Гане, например, бюджетный документ, который должен быть опубликован в конце финансового года для оценки фактического результата бюджета, вообще не производился в 2006 году; в 2008 г. он был разработан только для внутреннего пользования; в 2010 году был опубликован для общественного пользования; в 2012 году опять не разрабатывался; а затем снова был опубликован для публичного пользования в 2012 году.

Участие общественности

Важность предоставления правительствами возможности для участия общественности в бюджетном процессе находит все больше признание в последние годы. Участие общественности впервые было включено в качестве показателя в обзор 2012 г., и с тех пор включено в новые стандарты, выпущенные МВФ и ОЭСР. Глобальная инициатива по прозрачности в налогово-финансовой сфере (GIFT) и многосторонняя платформа также играют ключевую роль в развитии и продвижении принципов гражданского участия.

Результаты обзора указывают, что в настоящее время большинство стран предоставляют мало возможностей для общественного участия в бюджетных процессах. Среди стран, обследованных в 2015 году, средний показатель по

участию составляет только 25 из 100 баллов. Это означает, что целенаправленные каналы для общественности по участию в формальном бюджетном процессе просто отсутствуют в подавляющем большинстве стран.

Возможностей для участия, как правило, недостаточно на всех этапах бюджетного процесса. Помимо этого, даже когда правительства создали механизмы для участия общественности, в них часто отсутствует надлежащая практика. Наиболее распространенным способом для правительства привлечения общественности к участию в бюджетном процессе являются слушания в законодательных органах. Тем не менее, в то время как более половины обследуемых стран проводят общественные слушания по вопросам бюджета, только 19 из 102-ух стран позволяют общественности давать показания на обоих из двух ключевых слушаний (слушания по макроэкономическому прогнозированию, и слушания по индивидуальным бюджетам административных единиц, таких как здравоохранение и образование).

“Результаты обзора указывают, что в настоящее время большинство стран предоставляют мало возможностей для общественного участия в бюджетных процессах. Среди стран, обследованных в 2015 году, средний показатель по участию составляет только 25 из 100 баллов”.

Несмотря на общий недостаток возможностей для участия, некоторые страны ввели инновационные реформы для увеличения уровня участия общественности. Такие примеры могут помочь обеспечить данными потенциальные реформы в других странах. В дополнение к результатам обзора, доклад представляет некоторые выводы из серии тематических исследований, которые GIFT ввёл в инновационные программы в таких странах, как Кения, Филиппины и Южная Корея. В Южной Корее, например, программа для сбора общественного мнения по расточительным расходам и бюджетным хищениям привела к увеличению доходов на 13,5 трлн. вон (около 11 млрд. долларов США) и экономии расходов на 2,3 трлн. вон (около 2 млрд. долларов США).

Контроль со стороны законодательной власти и высших органов аудита

Формальный контроль, обеспечиваемый законодательной властью и высшими органами аудита, играет основополагающую роль в бюджетном процессе. В то время как гражданское общество может действовать в качестве независимого органа по надзору, оно не может заменить основную роль формальных надзорных учреждений. Соответственно, Обзор открытости бюджета также содержит вопросы, которые оценивают эффективность надзора за бюджетом со стороны законодательной власти и высших органов аудита.

В 2015 г. средний показатель эффективности законодательных органов составлял 48 из 100 баллов. Только в 36-ти странах показатель составил более 60 баллов, свидетельствующий о том, что они имеют достаточную эффективность для исполнения своих обязательств. Законодательная власть в остальных 66 странах – из большинства опрошенных – имеет серьезные недостатки в возможностях контроля бюджета.

Почти в трети стран законодательные органы не имеют достаточного времени на рассмотрение бюджетного законопроекта до того, как он будет принят. В 55 странах, законодательная власть не имеет соответствующего доступа к внутренним исследованиям и аналитическому потенциалу, такому, как научно-исследовательский отдел, специализирующийся на вопросах бюджета. Кроме того, исполнительная власть в состоянии избежать законодательного контроля, после того как бюджет был принят в большинстве обследованных стран. В этих странах, утверждение законодательным органом не требуется для перераспределения ресурсов или дополнительных доходов и фондов на случай непредвиденных обстоятельств.

На высшие органы аудита возложена задача тщательного отслеживания использования общественных средств. Средний показатель по эффективности высших органов аудита в 2015 году составил 65 из 100 баллов, что свидетельствует об их достаточной независимости и наличия достаточных ресурсов, чтобы выполнять свою работу. Тем не менее, 43 страны получили менее 60 баллов, что свидетельствует о слабости высших органов аудита адекватно выполнять свои обязанности. Кроме того, в большинстве стран, включая те, с показателем выше 60 баллов, системы обеспечения качества для докладов высших органов аудита являются либо недостаточными или отсутствующими.

Экосистема подотчетности

Разработка Обзора открытости бюджета основана на предпосылке, что действенные, эффективные и подотчетные бюджетные системы опираются на три основных принципа:

“Из 24 стран, которые имеют хороший показатель по бюджетной прозрачности, только четыре - Бразилия, Норвегия, Южная Африка и Соединенные Штаты - также имеют хороший показатель в отношении гражданского участия и бюджетного надзора”.

бюджетная прозрачность, участие общественности в бюджетном процессе и надзор со стороны эффективных офици-

альных государственных органов. Отсутствие одного из этих трех компонентов ослабляет всю систему.

Результаты обзора за 2015 г. показывают, что очень немногие страны являются однородными по всем трём основным факторам. Из 24 стран, которые имеют хороший показатель по бюджетной прозрачности, только четыре - Бразилия, Норвегия, Южная Африка и Соединенные Штаты - также имеют хороший показатель в отношении гражданского участия и бюджетного надзора (с показателем выше 60 баллов). Большинство стран (32) не соответствуют стандарту обзора по адекватности любого из этих показателей.

Удручающее впечатление производят 12 стран (Алжир, Ангола, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Либерия, Марокко, Мьянма, Катар, Саудовская Аравия, Судан, Йемен и Зимбабве), подпадающие в категорию стран с низким индексом бюджетной прозрачности (с показателем 40 или меньше) по всем видам деятельности. Эти страны характеризуются отсутствием прозрачности бюджета, слабостью законодательных и аудиторских органов и небольшими или отсутствующими возможностями для участия общественности. Все их экосистемы подотчетности бюджета являются несовершенными, что серьезно подрывает эффективное управление фондами и создает лазейки для коррупции.

Рекомендации

Создание позитивного цикла развития при котором усиливаются три основных фактора бюджетной подотчетности, в конечном счете, приводит правительства к необходимости действовать. Проявление политической воли правительств действовать в этом направлении, часто требует активного, настойчивого и взаимно усиливающего взаимодействия широкого круга действующих субъектов. По этой причине, рекомендации, включенные в этот доклад, направлены не только на правительства, но также и на международные организации, доноров, инвесторов и организации гражданского общества.

Подходящий набор реформ для любой страны будет зависеть от конкретных недостатков, присутствующих в её бюджетной системе. Соответственно, МБП опубликовало итоговую информацию конкретно для страны с учетом рекомендаций для каждой опрошенной страны.^{Е3} Выводы этого доклада также приводят к некоторым общим рекомендациям, которые применимы к различным категориям стран и субъектов, взаимодействующих в более чем одной стране.

Рекомендация 1: публиковать больше информации

Все действующие субъекты должны работать в направлении увеличения числа опубликованных документов в странах с показателем ИОБ 40 или ниже; и повышения полноты документов в странах с показателем между 41 и 60 баллов.

Е3. Итоговая информация страны с конкретными рекомендациями для каждой из 102-ух обследованных стран доступны на веб-сайте www.openbudgetsurvey.org

Рекомендация 2: закрепление успехов в прозрачности

Все действующие субъекты должны обеспечить, чтобы успех в прозрачности - будь это публикация ранее разглашаемых документов или улучшение содержания бюджетных документов - не пошёл вспять. Сохранение этих достижений может гарантировать, что прозрачность бюджета останется на положительном пути и будет постепенно улучшаться.

Рекомендация 3: предоставлять больше возможностей для участия общественности

Законодательной власти следует поддерживать создание открытых парламентских слушаний по бюджету, в течение которых общественности будет дана возможность давать комментарии и рекомендации. Исполнительная власть должна разработать такие механизмы, как бюджетирование с общественным участием и аудит общественной деятельности для получения общественного мнения в ходе разработки и реализации бюджета.

Рекомендация 4: расширять возможности надзора

Все действующие субъекты должны стремиться к увеличению полномочий законодательной власти для взаимодействия с бюджетом полноценным образом посредством улучшения доступа к исследованиям и аналитическому потенциалу.

Все действующие субъекты должны поддерживать высшие органы аудита в установлении процедуры контроля процессов аудита и оценки индивидуальных аудитов с целью повышения качества и надежности отчетов, которые они производят.

Рекомендация 5: содействовать развитию комплексных и подотчетных бюджетных экосистем

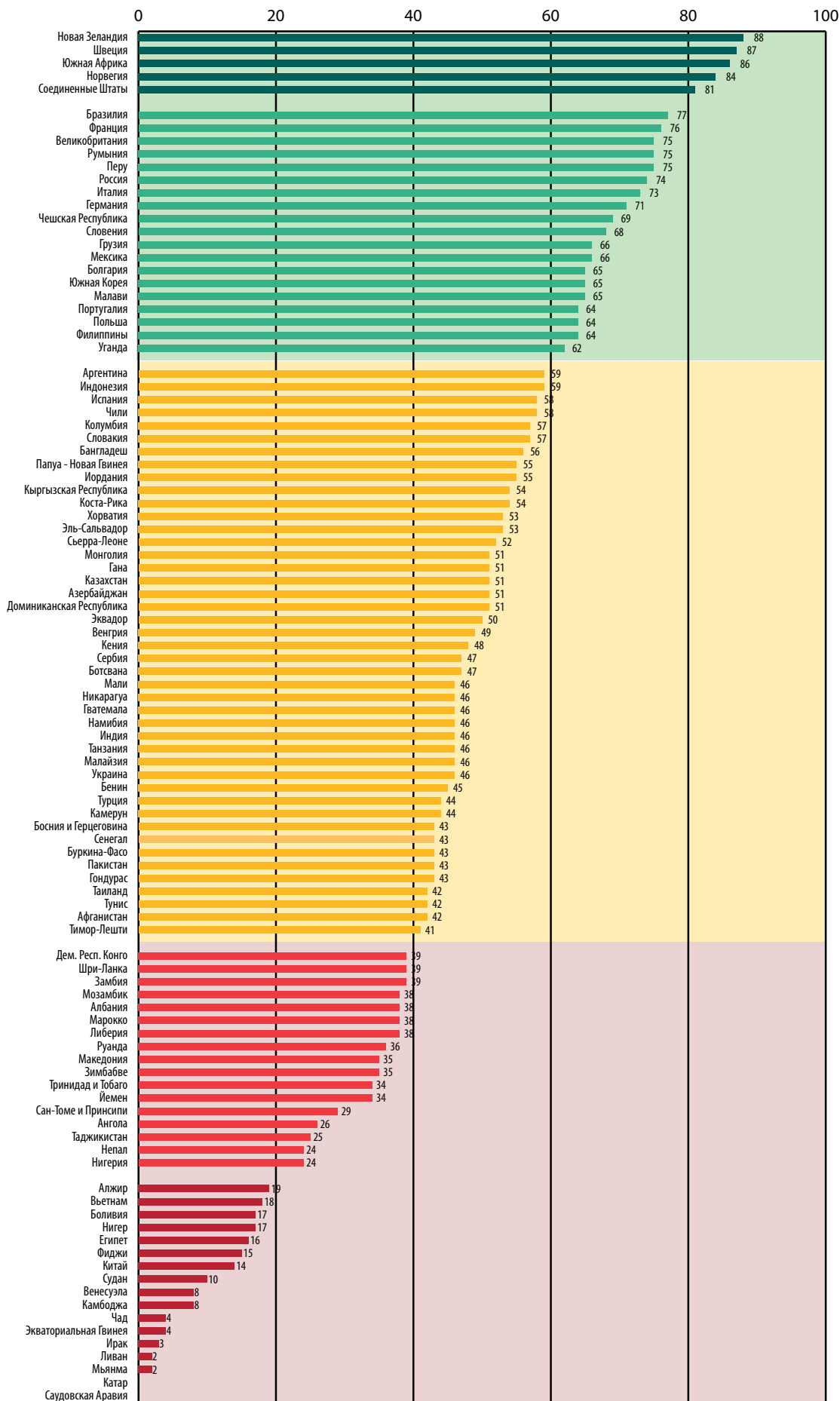
Стране не достаточно соответствовать одному, или даже 2 стандартам бюджетной прозрачности и подотчётности. Система бюджетной прозрачности и подотчётности должна работать в комплексе. В противном случае, соответствующие сдерживающие уравновешивающие силы не будут на местах для бюджетного процесса.

С перспективой на будущее

Главной задачей является перевод глобального обсуждения, которое в настоящее время почти повсеместно включает роль подотчетных бюджетных систем, в реальные и устойчивые улучшения на национальном уровне. Сильные и скоординированные усилия всех действующих лиц – внутри страны и за рубежом, правительственные и неправительственные - могут быстро привести к созданию более прозрачных и подотчетных бюджетных систем. Такие системы, в свою очередь, позволят улучшить сбор и

распределение скудных национальных ресурсов и будут иметь решающее значение для обеспечения успеха глобальных инициатив - направленных на снижение уровня бедности и реагирование на опасности в результате изменения климата.

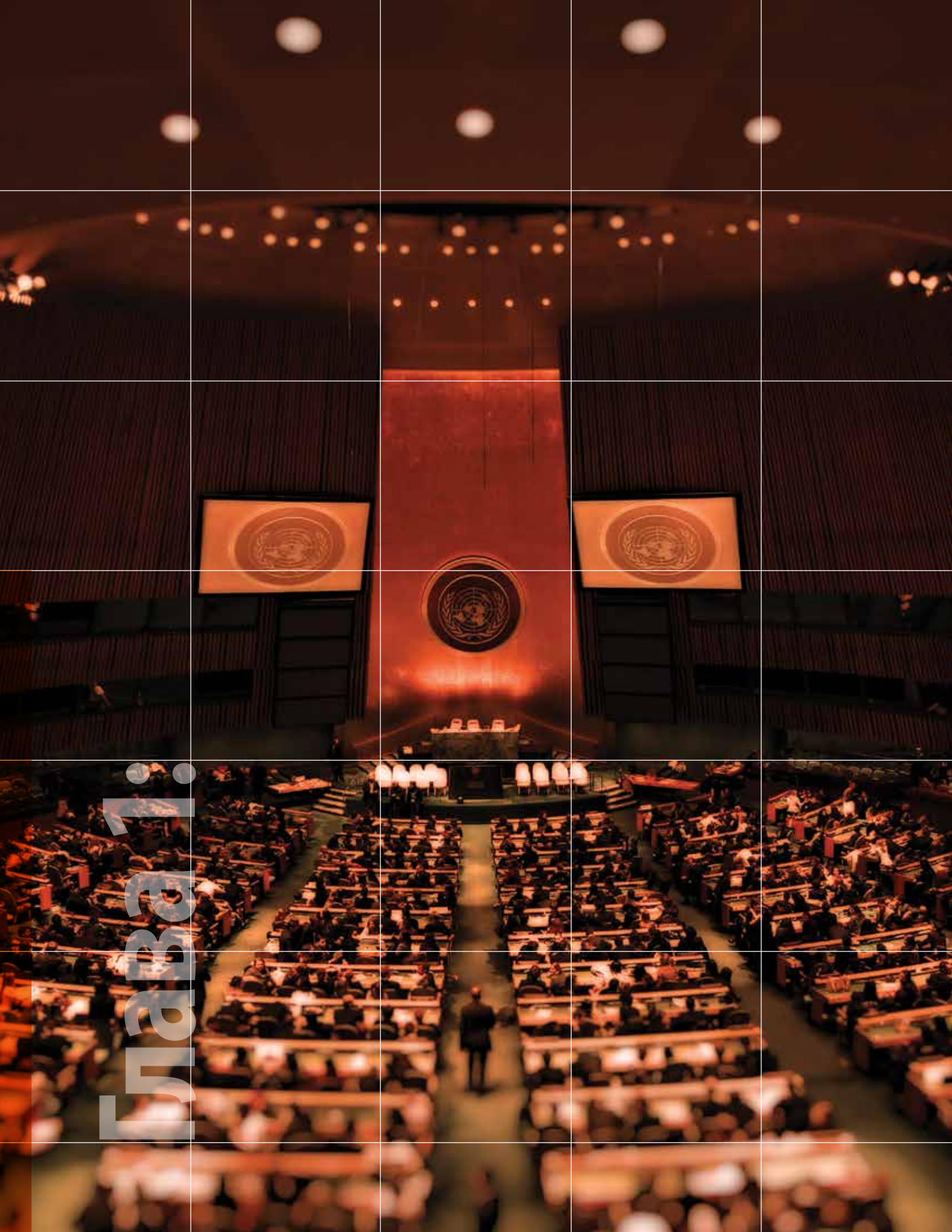
Индекс открытости бюджета за 2015 г.



Сколько стран получили достаточную оценку по всем трём факторам бюджетной отчётности?

(Уровень прозрачности, гражданское участие и две системы измерения, включающие контроль)

0 из 4	1 из 4	2 из 4	3 из 4	4 из 4
<i>(Количество систем измерения, по которым страны имели показатель более 60 баллов)</i>				
Афганистан	Албания	Ботсвана	Чешская Республика	Бразилия
Алжир	Аргентина	Болгария	Франция	Норвегия
Ангола	Бангладеш	Чили	Грузия	Южная Африка
Азербайджан	Босния и Герцеговина	Колумбия	Германия	Соединенные Штаты
Бенин	Чад	Коста-Рика	Италия	
Боливия	Хорватия	Эль-Сальвадор	Новая Зеландия	
Буркина-Фасо	Доминиканская Республика	Индонезия	Перу	
Камбоджа	Камерун	Малави	Филиппины	
Камбоджа	Камерун	Мексика	Португалия	
Камерун	Китай	Монголия	Россия	
Дем. Респ. Конго	Гана	Польша	Словения	
Египет	Гватемала	Румыния	Южная Корея	
Экваториальная Гвинея	Гондурас	Таджикистан	Швеция	
Гвинея	Венгрия	Тринидад и Тобаго		
Фиджи	Индия	Уганда		
Ирак	Казахстан	Украина		
Иордания	Кения	Великобритания		
Ливан	Кыргызская Республика	Вьетнам		
Либерия	Македония			
Марокко	Малайзия			
Мозамбик	Мали			
Мьянма	Намибия			
Папуа - Новая Гвинея	Непал			
Катар	Никарагуа			
Руанда	Нигер			
Сан-Томе и Принсипи	Нигерия			
Саудовская Аравия	Пакистан			
Судан	Сенегал			
Танзания	Сербия			
Тунис	Сьерра-Леоне			
Йемен	Словакия			
Замбия	Испания			
Зимбабве	Шри-Ланка			
	Таиланд			
	Тимор-Лешти			
	Турция			
	Венесуэла			
32 страны	35 стран	18 стран	13 стран	4 страны



1. **أخبار:**

Дальнейший прогресс в достижении прозрачности, необходимой для решения важнейших задач

В конце 2015 года мировые лидеры соберутся вместе по двум отдельным поводам для принятия качественно новых решений, касающиеся решения глобальных проблем искоренения нищеты и изменения климата. В сентябре правительства встретятся в Нью-Йорке, чтобы договориться о следующем поколении международных целей в области развития. В ноябре правительства соберутся в Париже, чтобы попытаться достичь обязывающего соглашения для сокращения выбросов углерода.

В то время как окончательные результаты этих переговоров ещё остаются неизвестными, важность возможностей правительств эффективно мобилизовать ресурсы для достижения своих целей не вызывает сомнений. Национальные бюджетные процессы в богатых и в бедных странах имеют решающее значение в этом отношении. Наибольшим недостатком настоящих Целей развития в начале нового тысячелетия стало отсутствие достаточной информации о ресурсах, собранных и инвестированных в их достижение - особенно ресурсах, проходящих через национальные бюджеты. Это помешало проведению мониторинга прогресса, контроля и воздействия на принятие решений, и привлечению к ответственности правительства и доноров за неудовлетворительные результаты. Подобным образом, достаточная бюджетная информация в сочетании с эффективным контролем также необходима для обеспечения мониторинга по целевому направлению государственных ресурсов для решения проблем изменения климата.

Иными словами, борьба с бедностью и смягчение последствий изменения климата, скорее всего, будет успешной, если бюджетные системы будут прозрачными, готовые к сотрудничеству и будут соответствующим образом контролироваться и поддерживать необходимый баланс. Такие системы являются отправной точкой для гражданского общества и общественности по обеспечению контроля и анализа прогресса правительств в выполнении своих обязательств.

Такие критические глобальные дискуссии в 2015 году станут новым и сильным напоминанием о важности открытых и подотчетных бюджетов. Совсем недавно ключевые участники думали по-другому. Международные институты обычно продвигали идею, что министерства финансов должны значительным образом воздействовать на характер

центральных государственных бюджетов, и что процессы принятия решений по бюджету должны быть в значительной степени закрыты для публики. В настоящее время, наоборот, международные финансовые институты, инвестиционные сообщества, исследователи и даже многие правительства более согласны с давней точкой зрения гражданского общества о том, что открытые бюджетные системы и практики приведут к более эффективным результатам и будут иметь большую значимость для привлечения правительства к ответственности за управление государственными средствами.

С тех пор как Международное Бюджетное Партнерство (МБП) опубликовало свою последнюю оценку бюджетной прозрачности, участия и подотчетности в 2012 году, поддержка этой точки зрения возросла. Международные субъекты нормотворчества по прозрачности в налогово-финансовой сфере, в том числе Международный валютный фонд (МВФ), Программа Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП) и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), более полно охватывают открытые бюджетные системы и практики, перекрывая их новыми инициативами. Помимо этого, Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT) и усилия многих заинтересованных сторон помогли укрепить архитектуру бюджетной прозрачности путем содействия гармонизации различных международных стандартов и создания дальнейшего консенсуса вокруг роли участия общественности в бюджетном процессе.

Партнерство «Открытость Правительства» (ПОП) стало перспективным игроком на этой арене. Партнерство, которое в настоящее время включает 65 стран, объединяет правительства с общественными организациями для обеспечения прозрачности, повышения гражданского участия, борьбы с коррупцией и использования новых технологий для совершенствования управления. Обязательства ПОП варьируются от страны к стране в зависимости от точки зрения правительства и гражданского общества, что является наиболее актуальным в данном контексте. С тех пор, как ПОП было организовано в 2011 году, правительства приняли более 2000 обязательств, наибольшая доля из которых относилась к налогово-бюджетным вопросам, включая прозрачность.¹ Некоторые обязательства достаточно

1. См. план действий Партнерства «Открытое правительство» <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/action-plans>

скромны, но многие могут привести к значительным улучшениям в сфере управления.

В сообществе инвесторов продолжает нарастать поддержка прозрачности бюджета и подотчетности. В прошлые годы правительства часто предупреждали, что процессы прозрачности бюджета приведут к экономической нестабильности и большим дефицитам, что станет причиной озабоченности среди инвесторов и увеличит проблемы кредитования на международных рынках. Исследование, проведенное МБП и МВФ оспорило это опасение, показав, что более высокие уровни бюджетной прозрачности могут привести к большей финансовой надежности и производительности, а также к более дешевому международному кредиту.^{2,3} Кроме того, недавний опрос, проведенный МБП показал, что инвесторы считают отсутствие финансовой информации не только сильной стороной, а сигналом скрытой финансовой слабости, и что решения о размерах инвестиций в страну часто определяются уровнем бюджетной прозрачности.⁴

Две новые части исследования способствуют дальнейшему увеличению прозрачности. Во-первых, исследование МБП показало, что страны, отвечающие критериям прозрачности, скорее всего, имеют бюджеты, которые отличаются надежностью и достоверностью. Оно связывает больший уровень прозрачности с более точными прогнозами экономического роста и инфляции, а также расходами, которые более тесно связаны с тем, что было запланировано. Достоверные и надежные бюджеты поддерживают эффективное предоставление общественных услуг и макроэкономической стабильности.⁵

Второе исследование, проведенное по заказу GIFT, всесторонне рассматривает существующие данные о влиянии финансовой открытости. Его результаты показали, что более высокий уровень прозрачности в налогово-финансовой сфере приводит к ряду полезных результатов, в том числе, «к меньшим государственным затратам по кредитованию в связи с макро-финансовым обнародованием, к снижению коррупции [и] более избирательной подотчетности политиков». Оно также установило, что участие граждан в бюджетных процессах может привести к улучшению распределения ресурсов в социальных секторах, таких как здравоохранение, образование и повышение эффективности расходов.⁶

Даже если глобальное обсуждение в настоящее время почти повсеместно подтверждает важную роль прозрачных и подотчетных бюджетных систем, и, несмотря на растущий объем данных о положительном влиянии прозрачности и подотчетности, развитие на уровне страны остаётся неравномерным. Хотя в данном отчёте считается, что большое количество стран, в том числе с низким и средним уровнем дохода, добились значительного прогресса, правительства слишком многих стран по-прежнему утаивают слишком много бюджетной

информации бюджета от общественности. Сюда входят те страны, которые остались на более или менее недостаточном уровне прозрачности, а также страны, где рост прозрачности впоследствии пошёл на уменьшение.

Сейчас пришло время приложить усилия, чтобы добиться перехода от глобального консенсуса по прозрачности бюджета и подотчетности к значимым реформам во всех странах. Дальнейший прогресс необходим для того, чтобы граждане и гражданское общество, наряду с другими заинтересованными сторонами, имели необходимую информацию и возможности для мониторинга прогресса по глобальным обязательствам и национальным приоритетам.

Три фактора подотчётности бюджета: прозрачность, гражданское участие и контроль

Прозрачность является важным условием для обеспечения полного обсуждения бюджета и соответствующего мониторинга бюджета. Однако, одного только этого не является достаточным. Создание условий, при которых правительства систематически могут привлекаться к ответственности за эффективность и действенность управления государственными средствами, также требует установление значимых возможностей для граждан и гражданского общества для участия в бюджетном процессе. Это также потребует сильного формального контроля от законодательной власти и счётной палаты (именуемый в дальнейшем как «высший орган аудита»), чтобы повысить подотчётность правительства по вопросам сбора и расходов общественных денег.

Бюджетная прозрачность, участие общественности в бюджетном процессе и сильные институты формального контроля должны работать вместе, чтобы создать надежную экосистему бюджетной подотчётности. Без полной бюджетной информации, формальные институты контроля и гражданское общество не могут контролировать разработку и реализацию бюджетной политики. Без адекватного доступа к формальным и неформальным средствам воздействия на бюджет, широкая общественность не сможет представить правительственным лицам, принимающим решения, разнообразие мнений для обеспечения разработки бюджетной политики на основе полной информации и отражении национальных приоритетов. Наконец, без надлежащих полномочий, сферы действия и ресурсов формальные надзорные учреждения не могут эффективно выполнять свои наказания и обеспечивать, чтобы государственные средства собирались и расходовались в предназначенном порядке.

Отсутствие или недостаток любого из этих трех основных элементов нарушает функционирование всей системы подотчетности, уменьшая вероятность соответственного

2. Хамид, Ф. (2011). «Прозрачность бюджета и финансовые рынки». МБП: Вашингтон, округ Колумбия <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-1-Budget-Transparency-and-Financial-Markets.pdf>

3. МВФ (2012) «Прозрачность в налогово-финансовой сфере, подотчетность и риск». МВФ: Вашингтон, округ Колумбия <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>

4. В декабре 2014 г. МБП в сотрудничестве с Альянсом инвесторов развивающихся рынков (Альянс) провело опрос 10 аналитиков-членов Альянса из различных инвестиционных компаний для лучшего понимания интересов частного сектора в прозрачности в налогово-финансовой сфере.

5. Сэпп, Б. (2015). «Достоверность и надёжность правительственных бюджетов: Имеет ли значение прозрачность в бюджетно-налоговой сфере?» МБП: Вашингтон, округ Колумбия <http://internationalbudget.org/publications/credibility-and-reliability-of-government-budgets-does-fiscal-transparency-matter/>

6. де Рензио, П. и Венер, Й. (2015) «Воздействие налогово-бюджетной открытости: Анализ доказательств». Сеть исследований по социальным наукам: Нью-Йорк <http://ssrn.com/abstract=2602439>

отражения бюджетной политики потребностей и приоритетов нации и увеличивая возможности проявления коррупции и неумелого управления государственными средствами. Но при наличии этих компонентов политика, скорее всего, будет согласована с государственными ресурсами, и эти ресурсы вероятно будут расходованы по назначению - и решение некоторых из самых сложных проблем в мире приблизится к завершению.

Поэтому, если будет достигнута цель повышения подотчетности правительства по использованию

государственных средств, регулярные изменения будут способствовать не только повышению уровня прозрачности, но также и участию и формальному контролю. Обзор открытости бюджета исследует все три эти фактора.

Обзор открытости бюджета за 2015 г.

Именно в этом контексте МБП публикует Обзор открытости бюджета за 2015 г. Охватывая 102 страны, обзор является крупнейшим, сравнительным анализом трех факторов

ВСТАВКА 1.1: ИЗМЕНЕНИЯ К АНКЕТЕ ОБЗОРА ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗА 2015 ГОД

После выхода Обзора открытости бюджета за 2012 год, МБП предприняло ряд усовершенствований по вопросам обзора. Редакция обзора совпала с аналогичными действиями, проведенными другими международными разработчиками стандартов в области финансовой прозрачности и серией пересмотренных инструментов анализа, разработанных в 2014 году и 2015 году. МВФ выпустил обновленную версию «Кодекса по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере». Программа Государственные расходы и финансовая подотчетность (ГРФП) обновили свой инструмент анализа (ГРФП является партнерством международных организаций и европейских доноров). А ОЭСР разработала новые принципы бюджетного управления.

При доработке обзора МБП предприняло три типа изменений:

- Мы ввели новые вопросы для дальнейшего соответствия обзора другим инструментам прозрачности в налогово-финансовой сфере (в том числе последние редакции) и для сбора большей информации по семи из восьми ключевых бюджетных документов (всем, кроме Бюджетного предложения исполнительной власти).
- Мы исключили предыдущие вопросы, ответы на которые, по нашему мнению, опирались на слабые или субъективные доказательства.
- Мы доработали формулировку предыдущих вопросов для повышения объективности и достоверности, на основе уроков, извлеченных из нашего опыта работы при исполнении обзора.

Изменения в обзоре обеспечивают улучшенный подход к измерению прозрачности бюджета, но уточнения не касаются основной направленности. Аналогичным образом, 22 новых вопроса не изменяют направление индекса, а скорее регулируют количество вопросов, относящихся к каждому из восьми основных документов. Кроме того, 87 из 109 вопросов, которые составляют Индекс открытости бюджета (большая часть обзора) охватывают те же специфические аспекты прозрачности, которые были отражены в индексе 2012 года. Аналогичным образом, 22 новых вопроса не изменяют направление

индекса, а скорее регулируют количество вопросов, относящихся к каждому из восьми основных документов. В то время как индекс за 2015 г. продолжает набирать наибольший удельный вес в Бюджетном предложении исполнительной власти, тем самым подчёркивая уникальное значение документа в бюджетном процессе, он повышает внимание к остальным семи бюджетным документам, отражая большую значимость их роли в обеспечении надлежащей информацией, предусмотренной на всех этапах бюджетного цикла.

В то время как вопросы, поставленные в текущем обзоре, не похожи на вопросы предыдущих обзоров, в выводах нашего анализа считается, что результаты принципиально сопоставимы по времени. (В этом докладе, как и в предыдущих докладах, мы только обращаем внимание на изменения по времени в показателях по Индексу открытости бюджета). В общем плане, поставленные вопросы в анализируемых документах повторяются и дублируются в большинстве случаев. Но мы также провели ряд статистических тестов, используя альтернативный ряд данных, построенный с целью сравнения результатов обзора за этот год с результатами за предыдущие годы. Тесты показывают, что разница присутствует.

Поэтому в данном докладе представлен ИОБ за 2015 г. – количественный показатель, который является единственным лучшим показателем прозрачности в стране - вместе с рядом исторического ИОБ, с которым пользователи данных ознакомились за эти годы. Некоторые ситуации, при которых изменения в обзоре могут сказаться существенным образом на сравнительный анализ по времени, отмечены в данном обзоре и в резюмирующей части для соответствующей страны, публикуемых отдельно. В среднем, изменения, внесенные в обзор, как правило, приводят к ограниченному преуменьшению прогресса по времени. Для более детального объяснения изменений и нашего анализа дальнейшего использования сравнений по времени см. Приложение В.

хорошо функционирующей экосистемы подотчетности бюджета. Строгая методология обзора используется исследователями гражданского общества и предназначена для оценки факта публикации правительствами типа бюджетной информации, важной для гражданского общества и других субъектов надзора. Анкеты подвергаются коллегиальному рецензированию со стороны специалистов со значительным практическим знанием бюджетных систем в соответствующей стране и правительствам предлагается прокомментировать результаты обзора; вот некоторые из нескольких шагов, предпринятых МБП для обеспечения качества и целостности результатов обзора. Обзор открытости бюджета за 2015 г. является пятым изданием этого исследования. Предыдущие обзоры были выпущены в 2006 г., 2008 г., 2010 г. и 2012 г.

За этот период, обзор зарекомендовал себя в качестве независимого и надежного инструмента анализа открытости и подотчетности систем государственного бюджета. Его результаты все чаще используются различными группами заинтересованных сторон для представления рекомендаций по конкретным реформам, которые правительства должны предпринять, чтобы повысить подотчетность и привести свои бюджетные системы в соответствие с международной практикой. Организации гражданского общества, например, выступают за конкретные реформы, определенные в кратком изложении Обзора открытости бюджета. Донорские организации все чаще опираются на данные Обзора открытости бюджета и рекомендации для продвижения улучшений по прозрачности бюджета в странах, которым они оказывают помощь. ПОП использует два ключевых элемента обзора - своевременное опубликование Бюджетного предложения исполнительной власти и Аудиторского отчета – как квалификационные критерии для членства в ПОП. И отражая значимость данных по прозрачности бюджета и подотчетности перед обществом инвесторов, информационная компания «Блумберг» L.P. подписала соглашение с МБП, что позволяет компании получать данные из всех версий обзора, доступных для своих клиентов посредством терминалов сбора данных.

Учитывая широкое использование результатов обзора, важно сделать так, чтобы обзор отражал новые тенденции в бюджетной прозрачности и подотчетности, и чтобы эти показатели были ясными и объективными, насколько возможно. Таким образом, после выхода предыдущего доклада Обзора открытости бюджета за 2012 г., МБП предпринял ряд усовершенствований по вопросам, составляющих основу обзора. Редакция обзора совпала с аналогичными действиями, проведенными другими международными разработчиками стандартов в области финансового прозрачности. Эти изменения предоставляют лучшее средство для измерения прозрачности бюджета, участия и формального надзора. В частности, пересмотренная методология признает новые развития в принятой передовой практике и приводит их в соответствие с другими налогово-бюджетными стандартами и инструментами, а также увеличивает удельный вес индивидуальных вопро-

сов, основанных на аналитической информации, собранной МБП после проведения обзора с 2006 года. (см. Вставку 1.1 для получения более подробной информации по последним версиям обзора).

Структура обзора

С учётом содержания 140 вопросов обзора, настоящее исследование рассматривает, в свою очередь, темы прозрачности, участие общественности в бюджетном процессе и эффективность формальных надзорных учреждений.

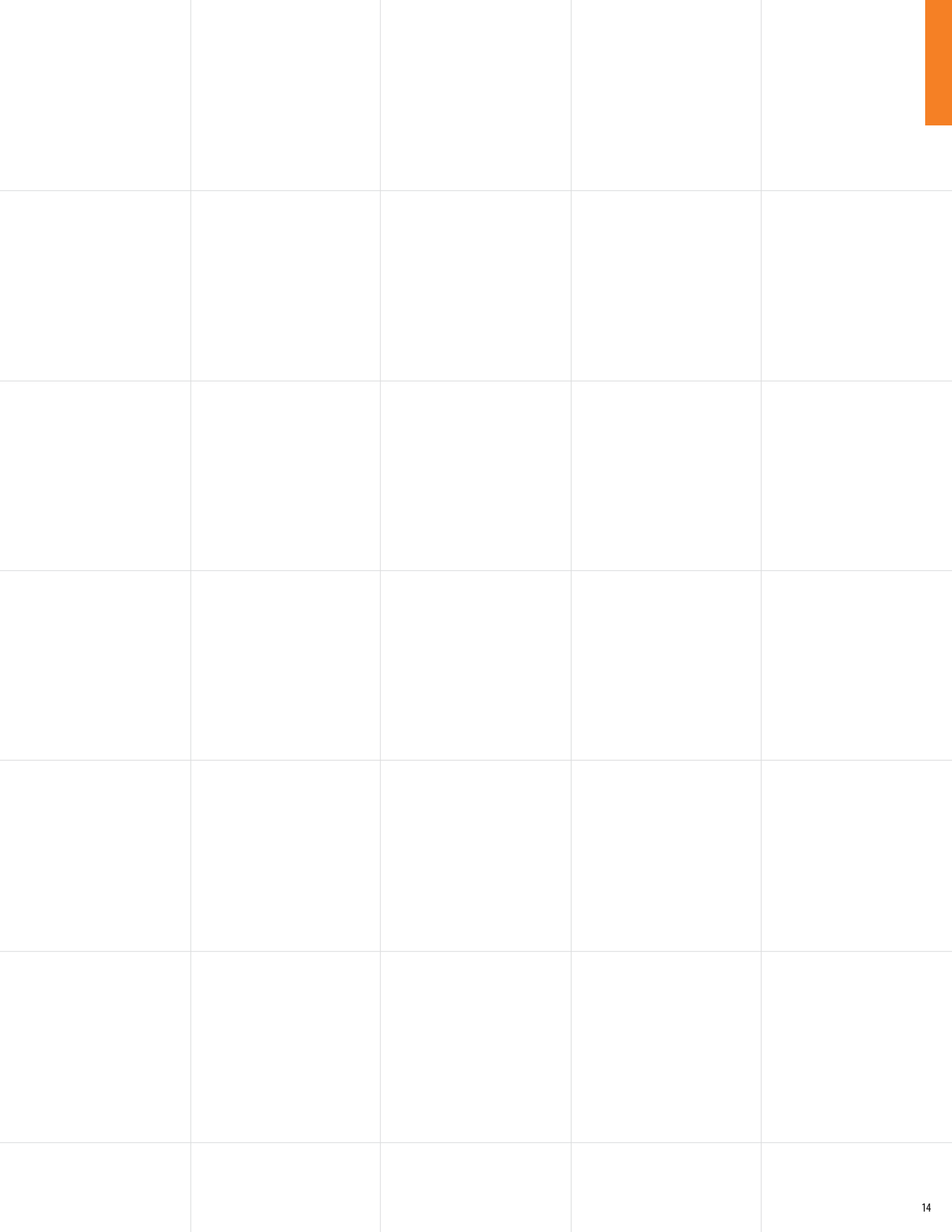
В Главах 2 - 4 обсуждаются результаты по части обзора, относящиеся к количеству и качеству бюджетной информации, предоставленной правительствами по восьми ключевым бюджетным документам - то есть, вопросам, составляющим Индекс открытости бюджета. Так как это является самой подробной и продолжительной частью обзора, то ему уделяется наибольшее внимание в этом документе.

- В Главе 2 рассматриваются основные выводы о текущем состоянии бюджетной прозрачности по всему миру.
- В Главе 3 рассматривается прогресс, достигнутый в отношении прозрачности по времени, на основании сравнения результатов за 2015 г. с результатами предыдущих лет.
- В Главе 4 обсуждаются страны, где прогресс либо не был достигнут по времени или где имела место рецессия.

В Главах 5 и 6 обсуждаются выводы из разделов обзора, которые относятся к возможностям вовлечения общественности в бюджетный процесс и контроль за законодательными органами и высшими органами аудита. По сравнению с той частью обзора, которая оценивает прозрачность бюджета, эти части обзора включают меньше вопросов. Таким образом, эти результаты служат больше для указания на состояние общественного участия, законодательных и высших органов аудита, чем для детального анализа.

- В Главе 5 изучается степень создания правительствами условий для участия общественности в бюджетном процессе. В ней представлены примеры того, как гражданское участие проявляется на практике в некоторых странах, где правительства создали инновационные программы для вовлечения общественности в процесс национального бюджета.
- В Главе 6 показана влияние парламента и высшего органа аудита, государственных учреждений, ответственных за контроль над бюджетом.

В Главе 7 предлагаются заключения и рекомендации для различных субъектов, которые могут способствовать прозрачности бюджета, вовлечённости общества и подотчетности.



Глава 2



Состояние прозрачности бюджета

В настоящей главе анализируется состояние бюджетной прозрачности за 2015 год. Основываясь на выводах из ряда параметров по 109 вопросам анкеты обзора, включённых в Индекс открытости бюджета (ИОБ), в ней исследуются факторы, связанные с различными уровнями прозрачности. Цель этой главы углубить наше понимание возможных проблем, с которыми встречаются страны на разных уровнях прозрачности.

В этой главе также описываются результаты для восьми ключевых бюджетных документов, которые оценивает ИОБ. Это те документы, которые были определены для правительств как жизненно важные документы для публикации на различных этапах бюджетного цикла в соответствии с международными стандартами и практикой. Уровень прозрачности в стране зависит от того, сколько из этих документов будет своевременно опубликовано, а также от полноты и доступности этих документов.

Средний показатель ИОБ - 45 из 100 баллов, а среднее значение составляет 46 баллов. Результаты показывают, что правительства, как правило, не в состоянии публиковать ключевые документы, а в тех, которые опубликованы, как правило, не хватает деталей, важных для понимания, мониторинга и влияния на государственные расходы, доходы и долги.

В начале этой главы идёт разделение стран на пять категорий в зависимости от их показателей ИОБ за 2015 г. В ней также указывается, какие страны предоставляют «достаточный» уровень бюджетной информации (с показателем 61 или более баллов) и какие предоставляют «недостаточный» уровень информации (с показателем 60 или меньше баллов). Хотя это разграничительная линия должна рассматриваться как приблизительная, согласно опыту МБП такое приблизитель-

“Общие результаты Индекса открытости бюджета за 2015 г., показывают, что большинство населения мира не имеет доступа к достаточной информации по бюджету”.

ное соответствие является соразмерным для определения достаточности уровня информации, предоставляе-

мой странами для поддержания контроля за бюджетом и его анализом.

Это не позволяет им полностью понять или проконтролировать, каким образом собираются и расходуются государственные средства. Среди 102-ух стран, проанализированных в обзоре за 2015 г., большинство (78 из 102-ух стран) предоставляют недостаточную бюджетную информацию. В то время как многие страны не были включены в обзор, почти семь из каждых десяти человек (68%) в мире живут в 78-ми странах, которые согласно результатам предоставляют недостаточную бюджетную информацию.

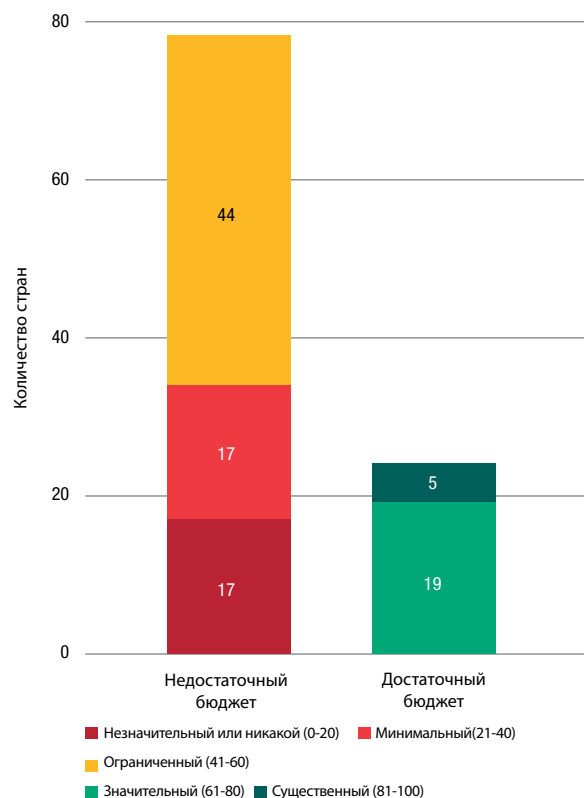
На Рис. 2.2 показано:

- Семнадцать стран предоставили ограниченную или совсем не предоставили никакой бюджетной информации, чей показатель ИОБ равнялся 20 баллам или меньше.
- Семнадцать стран предоставили минимальную бюджетную информацию, чей показатель ИОБ составлял от 21 до 40 баллов.
- Сорок четыре страны предоставили ограниченную бюджетную информацию с показателем ИОБ от 41 до 60 баллов. Эти страны предоставили недостаточно подробную информацию, чтобы обеспечить достаточно информированное обсуждение бюджета.
- Девятнадцать стран предоставили значительную информацию с показателем ИОБ между 61 и 80 баллами; пять стран предоставили обширную информацию с показателем ИОБ между 81 и 100 баллами.

Характеристики для различных уровней прозрачности

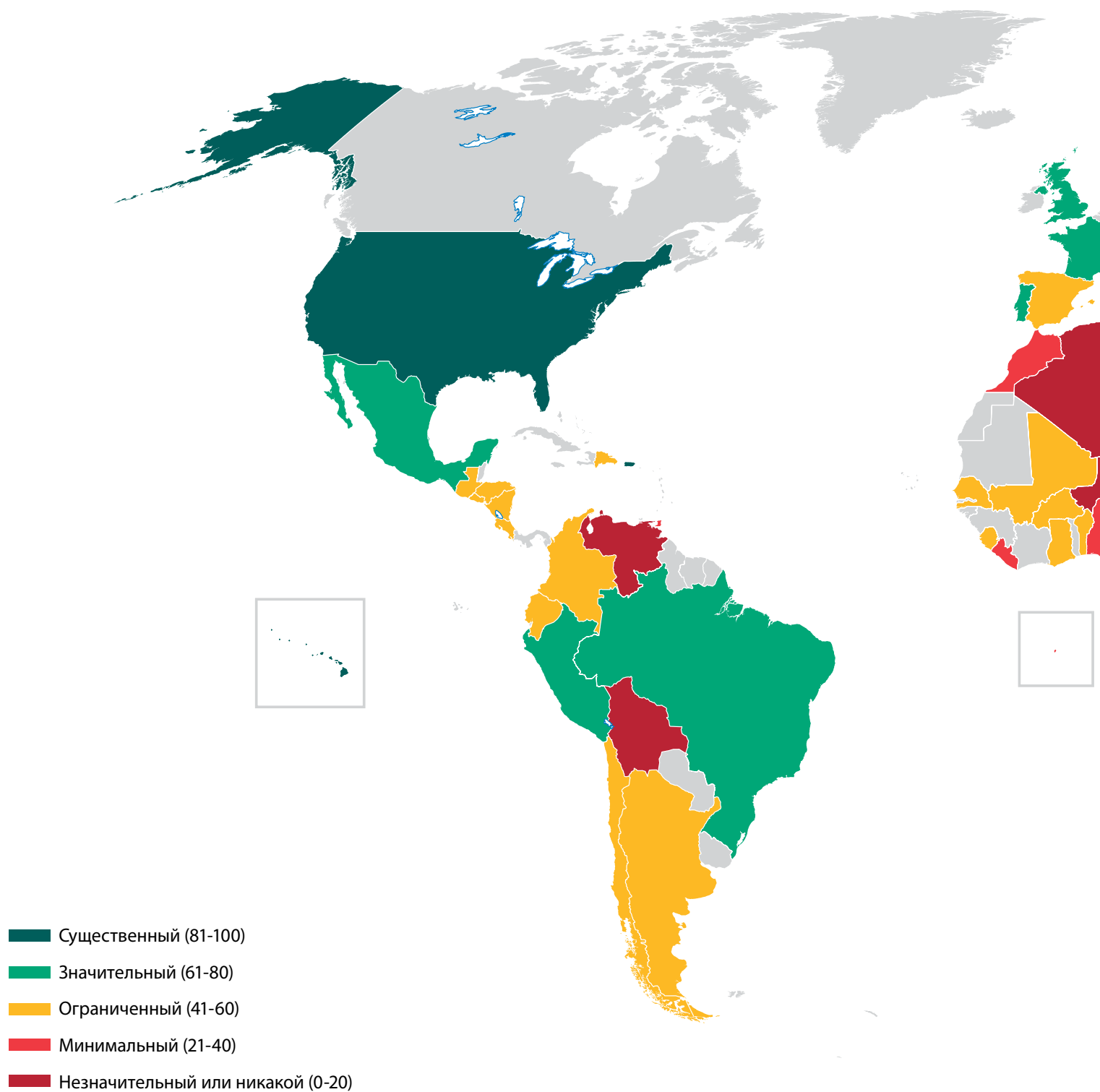
Страны, подпадающие в определенные категории в зависимости от своих показателей ИОБ, часто имеют общие характеристики, а свойства, присущие различным уровням

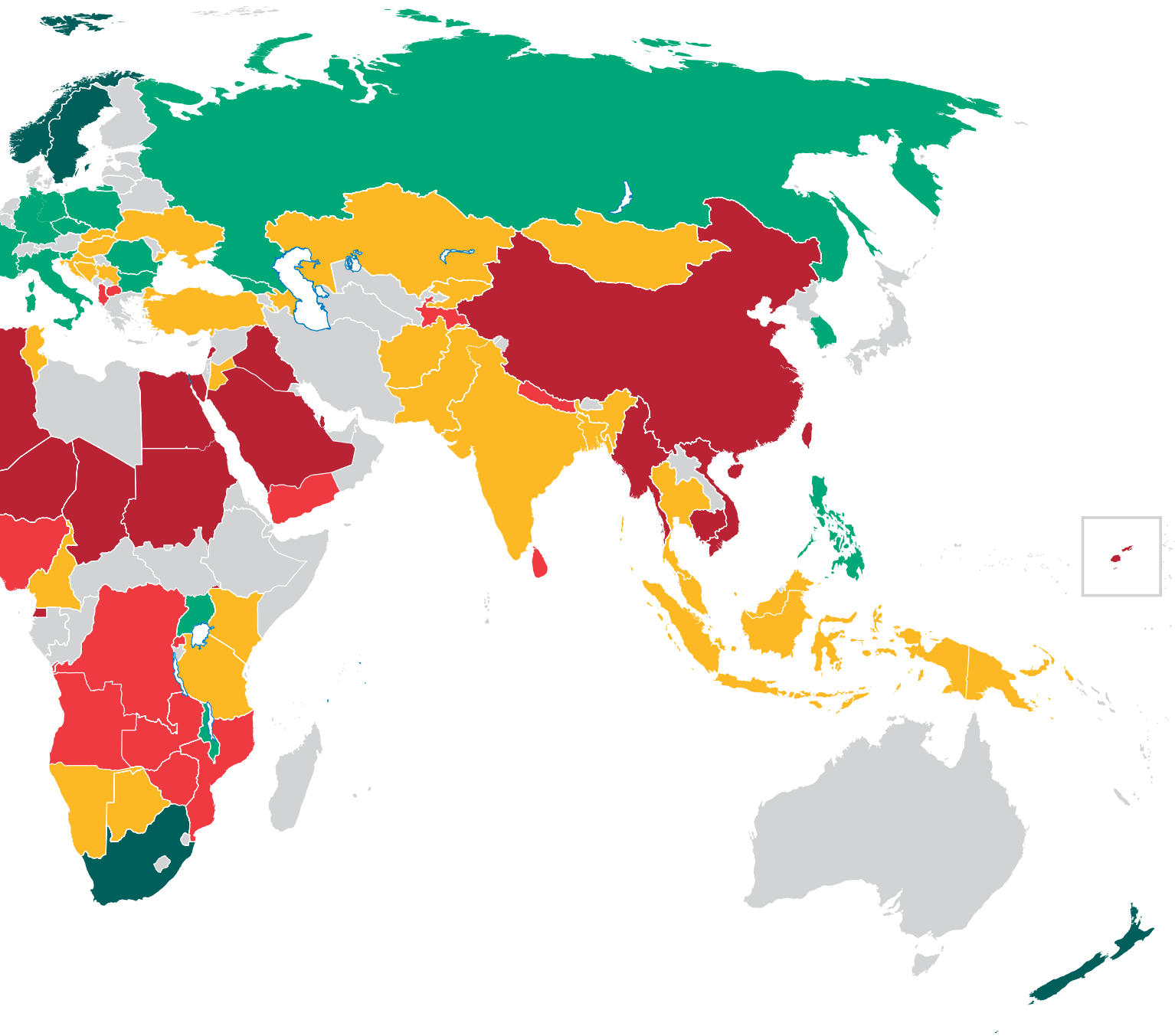
РИС. 2.1.: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СТРАН НА ОСНОВЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ИНДЕКСА ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗА 2015 Г.



7. МБП (2010). «Руководство по обеспечению прозрачности в докладах по государственному бюджету: Почему важны бюджетные отчеты и что они должны включать?» МБП: Вашингтон, округ Колумбия. <http://internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/>

Рис. 2.2: Разделение стран на основе Индекса открытости бюджета по показателю за 2015 г.





прозрачности, могут способствовать проведению реформ. Тем не менее, результаты обзора за 2015 год вместе с результатами за предыдущие годы также показывают, что ни одна страна не может автоматически хорошо или плохо добиваться результатов в бюджетной прозрачности на основе конкретных характеристик или профиля. Любая страна может легко создать открытую бюджетную систему, если правительство захочет этого.

Страны, предоставляющие существенную или подробную информацию

Примерно одна из четырех стран, которая имеет показатель ИОБ выше 60 баллов, как правило, обеспечивает общественность достаточной информацией, позволяющей достаточно глубокое понимание бюджета на протяжении бюджетного цикла. Как видно из Таблицы 2.1, в странах этой категории производится публикация в среднем семи из восьми ключевых бюджетных документов. Важно отметить, что эти страны публикуют все документы, которые они разрабатывают - ни один документ не производится только для внутреннего пользования. (Обзор определяет термин «опубликованный» как своевременное обеспечение доступности документа для общественности).

Кроме того, документы, которые были опубликованы, представляют достаточно информации для осмысленного

“Любая страна может легко создать открытую бюджетную систему, если правительство захочет этого”.

анализа и понимания бюджета. В дополнение к основной информации о доходах, расходах

и задолженности эти страны, как правило, раскрывают более подробную информацию, позволяющую гражданскому обществу и другим субъектам проводить анализ того, соответствует ли полный спектр государственной налогово-бюджетной политики желаемым экономическим и социальным целям.

Профиль стран, предоставляющих существенную или подробную информацию, раскрывает некоторые ожидаемые экономические и политические характеристики. Во-первых, страны, которые имеют хороший индекс ИОБ, как правило, имеют более высокий уровень дохода. Это не означает, однако, что существует неизбежная связь между низкими доходами и неудовлетворительным уровнем прозрачности. В то время как богатые страны имеют больше возможностей для достижения более высокого уровня бюджетной прозрачности, страны со средним и низким уровнем дохода могут достичь высоких уровней прозрачности, если на то имеется политическая воля. Это подтверждается уровнем прозрачности республик Малави и Уганда, двумя странами с низким уровнем доходов, которые, тем не менее, имеют высокий показатель ИОБ. В качестве дополнительного свидетельства, Бразилия обеспечивает большую прозрачность, чем Португалия, Мексика больше чем Испания, а Южная Африка больше чем Великобритания.

На втором, верхнем уровне преобладают сильные или

умеренные демократии, которые проводят свободные и справедливые выборы, а средства массовой информации имеют большую свободу. Интересно, что исследование МБП показало, что уровень прозрачности, похоже, зависит гораздо больше от настоящего уровня демократии, чем от того, насколько долго в стране была демократия.⁸ Южная Африка, например, является относительно молодой демократией, которая быстро достигла уровня прозрачности наравне со зрелыми демократиями.

И, наконец, по-видимому, имеется относительно сильная взаимосвязь между индексом прозрачности страны и другими основами сильной системы бюджетной подотчетности, в том числе участия общественности в бюджетном процессе и эффективности формальных надзорных учреждений - парламента и высших органов аудита. Таким образом, среди основных лидеров по ИОБ высокий уровень бюджетной прозрачности является лишь одним компонентом довольно надежных экосистем подотчетности в этих странах. Это свидетельствует о том, что в странах, которые имеют хороший ИОБ, правительства имеют большую склонность к приоритетам не только в отношении прозрачности, но и к более широкой и конечной цели бюджетной подотчетности. (Эти вопросы обсуждаются более подробно в Главах 5 и 6).

Страны, предоставляющие ограниченную информацию

Как уже отмечалось, 44% или чуть более 40% стран, проанализированных в обзоре, предоставляют некоторую бюджетную информацию для общественности, но эта информация остается ограниченной в некоторых критических аспектах. Как показано в таблице 2.1, страны, предоставляющие «ограниченную» информацию, делают большинство ключевых бюджетных документов общедоступными на своевременной основе, публикуя в среднем шесть из восьми ключевых бюджетных документов. В опубликованных документах, однако, часто не хватает важных подробностей. В частности, Бюджетное предложение исполнительной власти включает чуть более половины информации, рекомендованной передовой международной практикой.⁹

Страны, подпадающие под уровень по ограниченной информации, имеют равное соотношение демократических и более авторитарных режимов. Они имеют более ограниченную свободу прессы и воспринимаются как страны с более высоким уровнем коррупции, чем страны верхнего уровня. От некоторых стран этой категории можно было бы ожидать, учитывая их уровень доходов, что они имеют более открытые системы бюджета, таких как Хорватия и Словакия. Другие, как, например, Кыргызская Республика, с более низкими доходами, являются довольно неожиданным сюрпризом. В 2015 году, Тунис также вошел в эту категорию, демонстрируя почти четырехкратное увеличение прозрачности с 2012 года. Это показывает, что страны с переходной экономикой также имеют потенциал для быстрого прогресса.

8. Венер Й и де Рензио П. (2013). «Раскрытие информации гражданам, законодательной и исполнительной власти: Политические факторы прозрачности в налогово-финансовой сфере». Мировое развитие т. 41, стр. 96-108

9. МБП (2010). «Руководство по обеспечению прозрачности в отчетах по государственному бюджету: Почему важны бюджетные отчеты и что они должны включать?» МБП: Вашингтон, округ Колумбия. <http://internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/>

ТАБЛИЦА 2.1: ХАРАКТЕРИСТИКИ СТРАН ПО УРОВНЮ ПРОЗРАЧНОСТИ СОГЛАСНО ИНДЕКСУ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗА 2015 Г.

	Показатель по Индексу открытости бюджета		
	0-40	41-60	61-100
Индикаторы Обзора открытости бюджета			
Количество стран	34	44	24
Среднее из восьми опубликованных ключевых бюджетных документов (общедоступны своевременно)	3	6	7
Процентное соотношение восьми ключевых бюджетных документов, а именно:			
Опубликованы	42%	74%	91%
Не опубликованы	58%	26%	9%
Не разрабатывались	26%	17%	8%
Разрабатывались только для внутреннего пользования	25%	6%	0%
Несвоевременно опубликованы	7%	3%	1%
Средний показатель опубликованных Бюджетных предложений исполнительной власти	39	55	74
Средний показатель:			
Гражданское участие	12	24	49
Степень эффективности парламента	34	48	68
Степень эффективности высшего органа аудита	47	69	84
Политические индикаторы			
Процентное соотношение сильных/умеренных демократий*	9%	50%	83%
Процентное соотношение слабых демократий/автократий*	91%	50%	17%
Средний показатель уровня прозрачности Международный индекс коррупции**	32	38	55
Средний показатель свободы средств массовой информации (репортеры без границ)**	43	32	24
Социально-экономические показатели			
Средний показатель Индекса развития человеческого потенциала**	0.60	0.65	0.79
Средний ВВП на душу населения***	\$13,686	\$10,911	\$26,579
Процент стран, зависимых от нефтяных доходов****	38%	14%	13%
* Природа демократии страны определяется по Индексу демократии аналитической компании Economist Intelligence Unit. ** Согласно оценочным системам, используемым для Обзора открытости бюджета, Международного индекса прозрачности коррупции и Индекса развития человеческого потенциала, наивысший балл указывает на более эффективную страну. ** И наоборот, согласно оценочным системам, используемым для «свободы прессы», наивысший балл указывает на более эффективную страну. *** Данные о валовом внутреннем продукте (ВВП) на душу населения приведены в паритете покупательной способности из базы данных Обзора мировой экономики Международного валютного фонда на октябрь 2014 года. (Представленные данные отражают оценки на 2014 финансовый год). Доступно на веб-сайте: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx **** Зависимость от нефтяных доходов определяется с использованием бюджетно-финансовых механизмов МВФ для богатых ресурсами развивающихся стран. Доступно на веб-сайте: https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1204.pdf			

Страны, предоставляющие минимальную, неудовлетворительную и вообще никакой информации

В 34 странах - трети опрошенных, чей показатель 40 или меньше баллов, до общественности доводится лишь небольшое количество бюджетной информации, а в некоторых случаях полностью закрывается доступ к ней. Эти страны публикуют в среднем три из восьми ключевых бюджетных документов и почти не предоставляют достаточной бюджетной информации, чтобы позволить общественности и гражданскому обществу проанализировать и проконтролировать бюджеты.

Большинство стран с низким уровнем прозрачности стремятся создать незначительное пространство для голосов или мнений оппозиции из действующих субъектов, не входящих в правительство. Подавляющее большинство имеет слабые демократические институты или управляется авторитарными режимами. Кроме того, контрольные органы являются слабыми или имеют ограниченный уровень эффективности, а свобода прессы более ограничена, чем в группах стран, имеющих лучший ИОБ. Не удивительно, что эти страны также воспринимаются как самые коррумпированные. Они также имеют наименьший Индекс развития человеческого потенциала, сводного показателя трех измерений человеческого развития: долгая и здоровая жизнь, информированность и достойный уровень жизни.

Страны нижней категории, однако, отличаются экономическим разнообразием. Эта группа включает в себя Катар, страну с высшим уровнем дохода на душу населения, чем какая-либо страна, входящая в обзор, и Демократическую Республику Конго, страну с самым низким уровнем жизни.¹⁰ Кроме того, средний уровень доходов среди стран с самым низким уровнем прозрачности, в том числе страны, наиболее зависящие от нетегазовых доходов, на самом деле превышает уровень в странах со средней исполнительностью.

“Большинство стран с низким уровнем прозрачности стремятся создать незначительное пространство для голосов или мнений оппозиции из действующих субъектов, не входящих в правительство”.

Среди десяти стран с наименьшим уровнем прозрачности согласно ИОБ, семь считаются недемократическими и также зависят от доходов от нефти и газа.¹¹ Это Чад, Экваториальная Гвинея, Ирак, Катар, Саудовская Аравия, Судан и Венесуэла. Это в целом согласуется с исследованиями, которые среди авторитарных режимов установили отрицательную взаимосвязь между зависимостью от нефтегазовых доходов и прозрачностью бюджета.¹²

10. Согласно оценке валового внутреннего продукта на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) за 2014 г.

11. Классы индексов демократии во всех семи странах считаются согласно данным исследовательского агентства Economist Intelligence Unit «гибридными» или «авторитарными» режимами.

12. Росс, М. (2011) «Минеральные богатства и Бюджетная прозрачность». МБП: Вашингтон, округ Колумбия <http://internationalbudget.org/publications/lbp-working-paper-2-mineral-wealth-and-budget-transparency/>

Доступ общественности к бюджетным документам

Предоставление недостаточной бюджетной информации не должно считаться нормой. Существуют практические, простые меры, которые страны с низкой исполнительностью могут предпринять для достижения значительных успехов по увеличению уровня прозрачности. Для информированности по специфическим типам реформ, которые необходимо предпринять, результаты ИОБ могут быть разбиты на восемь бюджетных документов, которые правительства должны опубликовать на различных этапах бюджетного цикла. Хорошо функционирующий бюджетный процесс состоит из четырех основных этапов: 1) разработка, когда исполнительная ветвь власти разрабатывает проект бюджетного предложения; 2) утверждение, когда парламент обсуждает, изменяет и утверждает бюджетное предложение; 3) исполнение, когда правительство реализует политику, изложенную в бюджете; и 4) контроль, когда высший орган аудита и парламент оценивают средства, затраченные на соответствие планам и исполнение.

Как уже отмечалось, международные стандарты и практики установили восемь ключевых документов, которые должны быть опубликованы на различных этапах бюджетного цикла, чтобы гражданское общество и общественность смогли контролировать и воздействовать на принятие бюджетных решений. Обзор оценивает степень обеспечения центральными правительствами гражданской доступности к восьми ключевым бюджетным документам, а также их полноту, своевременность и доступность. Таблица 2.2 описывает эти бюджетные документы и примечания по срокам их публикации на этапах бюджетного цикла. В ней также указывается, сколько из 102 стран опубликовали каждый из этих документов во время проведения обзора.

Для обеспечения максимума эффективности общественного контроля по всему бюджетному циклу страны должны опубликовать все восемь ключевых бюджетных документов. Тем не менее, только 16 из 102 стран, рассматриваемых в обзоре, действительно сделали это. Этими странами являются: Бразилия, Болгария, Чешская Республика, Франция, Гондурас, Италия, Кыргызская Республика, Новая Зеландия, Перу, Филиппины, Россия, Руанда, Словакия, Южная Африка, Швеция и Соединенное Королевство.

16 стран, однако, не смогли опубликовать Бюджетное предложение исполнительной власти - основополагающий документ, обеспечивающий возможность общественного обсуждения и контроля за бюджетом. Этими странами являются: Боливия, Камбоджа, Чад, Китай, Египет, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Ирак, Ливан, Мьянма, Непал, Катар, Саудовская Аравия, Судан, Венесуэла и Вьетнам.

Из 816 документов, которые должны быть опубликованы в странах обзора, 267 (или одна треть) не являются общедоступными, что означает, что они либо не разрабатывались, или производились только для внутреннего пользования или опубликованы слишком поздно, чтобы быть полезными. Как

ТАБЛИЦА 2.2: ВОСЕМЬ КЛЮЧЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ДОКУМЕНТОВ

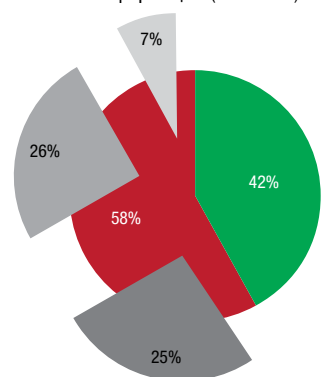
Этап бюджетного цикла	Бюджетные документы	Объем опубликованных документов в ООБ за 2015 г.
Разработка	Предварительное бюджетное заявление: раскрывает широкие параметры налогово-финансовой политики страны в преддверии Бюджетного предложения исполнительной власти. В нем излагается экономический прогноз правительства, а также ожидаемые доходы, расходы и задолженность.	55
	Бюджетное предложение исполнительной власти: документ или документы, которые исполнительные органы передают в парламент на утверждение. В нем подробно излагаются источники доходов, ассигнования для всех министерств, предлагаемые изменения политики, а также другая информация, важная для понимания налогово-финансовой ситуации в стране.	86
Утверждение	Утвержденный бюджет: бюджет, который был утвержден парламентом.	97
Исполнение	Текущие отчеты: включают информацию о фактических поступлениях, фактических расходах и задолженности, накопленной в разные промежутки времени финансового года. Эти отчеты могут быть издаваться на ежеквартальной или ежемесячной основе.	82
	Полугодовой обзор: содержит комплексное обновление по выполнению бюджета по состоянию на середину финансового года, включая обзор экономических предположений, лежащих в основе бюджета, и обновленный прогноз результатов исполнения бюджета за финансовый год.	35
	Годовой отчет: показывает положение правительственных отчетов в конце финансового года и в идеале включает в себя оценку прогресса в достижении целей бюджетной политики.	73
Контроль	Аудиторский отчет: Аудиторский отчет: выпускается высшим органом аудита и рассматривает обоснованность и полноту годовых отчетов правительства.	67
Все этапы	Гражданский бюджет: упрощенная версия государственного бюджета без технических деталей, специально разработанная для передачи важной информации общественности. Также желательны гражданские версии других документов.	54

показано на Рис. 2.3, тенденции по состоянию публикации документов, как правило, варьируются в зависимости от уровня прозрачности в стране. Например, среди стран с низким уровнем прозрачности – стран с индексом 40 или меньше баллов - явное большинство бюджетных документов не являются общедоступными. Для сравнения, около четверти документов не являются общедоступными среди стран среднего уровня, в то время как этот показатель падает до девяти процентов среди стран верхнего уровня.

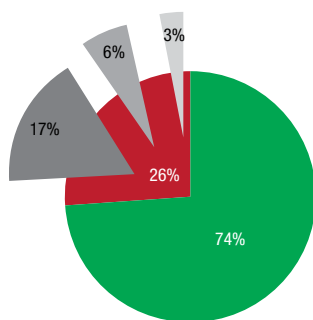
Среди документов, считающихся общедоступными, более половины вообще не производилось. Это означает, что правительству не хватало важной информации и анализа, содержащихся в этих документах. Венесуэла, например,

РИС. 2.3: ОБЩЕДОСТУПНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ ДОКУМЕНТОВ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ УРОВНЯ ПРОЗРАЧНОСТИ ПО ИНДЕКСУ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗА 2015 Г.

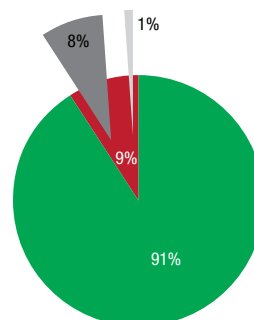
Страны, предоставляющие минимальную, неудовлетворительную и вообще никакой информации (ИОБ 0-40)



Страны, предоставляющие ограниченную информацию (ИОБ 41-60)



Страны, предоставляющие существенную или подробную информацию (ИОБ 61-100)



- **Общедоступны**
- **Не общедоступны**
- **Не разрабатывались**
- **Разрабатывались только для внутреннего пользования**
- **Поздно опубликованы**

вообще не производила Текущие отчеты о расходах и задолженности, Полугодовой обзор или Аудиторский отчет. Это ограничивает способность правительства отслеживать расходы и задолженность в течение бюджетного года и оставляет правительство и общественность в неведении о степени надежности своих данных и соответствия существующим законам.

Из 267 документов, которые правительства не смогло опубликовать, один из трех разрабатывался, но не был опубликован.

“Среди документов, считающихся общедоступными, более половины вообще не производилось. Это означает, что правительству не хватало важной информации и анализа, содержащихся в этих документах”.

Именно среди стран с низким индексом бюджетной прозрачности почти 45% неопубликованных документов всё-таки

производились для внутреннего пользования. Для сравнения, правительства, которые имели показатель 60 баллов по ИОБ, опубликовали все документы, которые они разрабатывали. На самом деле, только 13 стран несут ответственность почти за 60% документов, которые производятся только для внутреннего пользования. Этими странами, характеризующиеся как страны с низким уровнем прозрачности по ИОБ, являются: Ангола, Камерун, Чад, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Ирак, Мьянма, Нигер, Катар, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Судан и Венесуэла. Каждая из этих стран может значительно увеличить прозрачность бюджета с небольшими затратами и усилиями, просто опубликовав документы, которые правительство уже разработало. Наконец, 34 документа были опубликованы слишком поздно, чтобы считаться пригодными для гражданского общества и общественности. Республикам Гватемала, Индия, Либерия, Нигерия, Сенегал, Замбия и королевству Камбоджа не удалось вовремя опубликовать два документа, когда такая информация считалась бы полезной. Эти правительства могли значительно повысить прозрачность, приняв меры для публикации этих документов в сроки, рекомендованные передовой международной практикой.¹³

Информация, содержащаяся в бюджетных документах

Результаты обзора показывают, что даже если документы будут опубликованы, в них часто не хватает важных подробностей, необходимых для полноценного анализа. Руанда является особенно впечатляющим примером в этом отношении: несмотря на публикацию всех восьми бюджетных документов, её показатель ИОБ составляет только 36 баллов из-за низкого уровня детализации и разнообразия информации, содержащейся в её бюджетных документах. Неспособность предоставить всю информацию, рекомендованную передовыми практиками, представляет неполную картину национальной бюджетной политики и существенно воздействует на уровень прозрачности бюджета в стране. На Рис. 2.4 показаны элементы общего результата для практической значимости («практическая значимость» включает полноту и доступность) Бюджетного предложения исполнительной власти для всех стран, которые его публикуют.

В странах с низким уровнем прозрачности имеется тенденция непредоставления важной информации в некоторых опубликованных бюджетных документах; например, в среднем, Бюджетное предложение исполнительной власти содержит только 39% информации от той, которую оно должно содержать в соответствии с передовой международной практикой. Но для этих исполнителей существует проблема недостаточного количества документов, а не практической значимости самих документов, которые, как правило, опускают показатели прозрачности. В среднем, страны с низким уровнем прозрачности публикуют только три из восьми ключевых бюджетных документа.

“... даже если документы будут опубликованы, в них часто не хватает важных подробностей, необходимых для полноценного анализа”.

Недостаточные или недостающие детали в опубликованных документах объясняют более низкий показатель для стран с ограниченным уровнем исполнения по сравнению со странами верхнего уровня. Страны с ограниченным уровнем

13. МБП (2010). «Руководство по обеспечению прозрачности в отчётах по государственному бюджету: Почему важны бюджетные отчёты и что они должны включать?» МБП: Вашингтон, округ Колумбия. <http://internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/>

исполнения публикуют в среднем шесть из восьми ключевых документов, по сравнению с семи из верхнего уровня. Тем не менее, практическая значимость информации, раскрываемой странами с ограниченным уровнем исполнения, значительно ниже. Как показано на Рис. 2.4 средний показатель по Бюджетному предложению исполнительной власти по странам с ограниченным уровнем исполнения составляет всего 55 баллов - значительно ниже среднего показателя 74 балла для стран верхнего уровня.

В то время как страны с ограниченным уровнем прозрачности - и даже некоторые страны с низким уровнем прозрачности ко времени опубликования документа - как правило, предоставляют достаточно подробную информацию о доходах и расходах, они, однако, не могут предоставить четыре критически важных вида информации.

Во-первых, они часто предоставляют значительно меньше информации по размеру и составу задолженности. Информация по срокам погашения долга, процентной ставке по задолженности, является ли долг внутренним или внешним, часто является неполной или отсутствующей в Бюджетном предложении исполнительной власти. Раскрытие такой информации позволяет общественности узнать, сколько страна должна своим кредиторам и какова степень риска, которой подвержена страна.

Во-вторых, страны с ограниченным уровнем прозрачности часто не в состоянии предоставить всестороннюю информацию о макроэкономических ориентировочных расчётах, лежащих в основе бюджетных прогнозов. Это включает в себя рост реального ВВП, темпы инфляции и

процентные ставки. Как правило, они также не проводят анализ, показывающий, насколько чувствительными являются бюджетные прогнозы в отношении возможных изменений в макроэкономических перспективных оценках, которые могут помочь определить возможное воздействие меняющихся экономических условий на бюджет. Резкое падение цен на нефть с середины 2014 года является напоминанием о больших потерях ввиду волатильности цен на нефть для экономик, зависимых от нефтегазовых доходов, и в конечном итоге, для их граждан. Без информации о макроэкономических ориентировочных расчётах и анализа чувствительности, гражданское общество и другие субъекты находятся в неведении по поводу того, как снижение цен на нефть может повлиять на доходы, и до какой степени отклонения между бюджетной сметой и фактическими результатами могут быть отнесены к колебаниям цен на нефть.

В-третьих, многие правительства участвуют в бюджетных практиках или берут на себя обязательства, которые могут исказить картину государственных финансов, если не раскрыты надлежащим образом в соответствующих бюджетных документах. Примеры включают в себя использование внебюджетных средств, участие в квазифискальных мероприятиях, расширении налоговых уступок или взятия на себя условных обязательств. Тем не менее, немногие правительства среди стран с ограниченным уровнем исполнения предоставляют подробную информацию об этих мероприятиях, потенциально скрывая существенные пропорции текущих или будущих государственных расходов. Отсутствие информации об этих мероприятиях может поставить под сомнение финансовое положение страны и

ВСТАВКА 2.1: ОБРАБОТКА ДОХОДОВ В ИНДЕКСЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА

Международное обсуждение государственных финансов в последнее время особенно обращает внимание на вопросы доходов в целом и на потенциал национальных поступлений в частности.

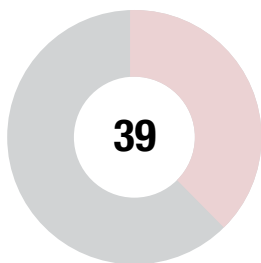
Результаты обзора за 2015 г. показывают, что, в среднем, правительства, которые публикуют бюджетные документы, как правило, предоставляют информацию по отдельным источникам поступлений на протяжении бюджетного цикла. Это относится к странам с низким, средним и высоким индексом ИОБ. В некоторых отношениях, информация о доходах имеет тенденцию быть более полной, чем информация о расходах. Эти положительные результаты в отчётности по доходам, скорее всего, зависят от того, что имеется гораздо меньше отдельных источников поступлений, чем отдельных программ по расходам - ведь в большинстве стран могут быть сотни программ по расходам и только несколько десятков источников поступлений.

С другой стороны, однако, прозрачность поступлений всё ещё низкая среди анализируемых стран. Например, только около одной четверти стран, публикующих свои Бюджетные предложения исполнительной власти, предоставляют адекватную информацию о налоговых льготах, в том числе потенциальных субсидий,

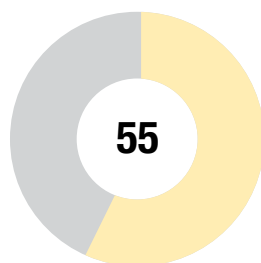
предоставляемых в виде кредитов, отчислений или преимущественных прав, уменьшающих сумму налогов к уплате. Непредставление этой информации может означать, что потенциально большие налоговые уступки для юридических и физических налогоплательщиков скрыты от общественности.

Существует также важная информация о поступлениях, не анализируемых в обзоре, которая по мнению правозащитников и аналитиков в соответствии с предписанием не включается в бюджетные документы. Например, в обзоре не запрашивается информация о распределении налогов по группам обложения или фактическое распределение налогового бремени, которая может облегчить оценку объективности налоговой политики страны. Также в обзоре не ставятся детальные вопросы о поступлениях от добывающей промышленности, в том числе, насколько полно правительство сообщает о поступлениях от государственных нефтяных компаний или любых внебюджетных нефтяных фондов в ведении правительства.

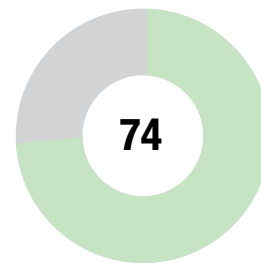
Средний показатель для стран, предоставляющих минимальную, неудовлетворительную или вообще никакой информации (0-40)



Средний показатель для стран, предоставляющих ограниченную информацию (41-60)



Средний показатель для стран, предоставляющих значительную или расширенную информацию (61-100)



создать возможности для коррупции или плохого управления государственными средствами. Кроме того, такая информация представляет особый интерес для инвесторов, которые считают её важной для оценки риска инвестирования в стране.¹⁴

Наконец, кроме знания, как много правительства тратят и собирают, понимания, как цели политики правительства руководят бюджетными ассигнованиями, и отвечают ли правительственные программы и мероприятия поставленным целям, имеет решающее значение для способности гражданского общества влиять на/и контролировать расходы правительства. Тем не менее, информация о связи целей политики правительства с бюджетными расходами часто отсутствует или же в ней не хватает важных деталей. Таким же образом, страны с ограниченным уровнем прозрачности, как правило, не предоставляют данных о расходах по всем государственным программам, а также подробных

нефинансовых данных о результатах и целевых показателях по всем программам. Без этого, гражданское общество и другие субъекты лишены информации, которая им необходима для повышения подотчетности правительств по обязательствам, взятых в рамках глобальных соглашений, таких как цели устойчивого развития ООН и решение проблем изменения климата - что делает маловероятным достижение высоких целей.

Уроки, извлеченные из заключений

Обширная информация, предоставленная ответами на 109 вопросов, которые составляют ИОБ, подчеркивает ее практическую значимость в качестве руководства по текущему состоянию бюджетной прозрачности в мире. Она также обеспечивает дорожную карту реформ. ИОБ дает информацию о том, какие документы должны быть

ВСТАВКА 2.2: РАЗВИТИЕ МЕТОДОВ РАСПРОСТРАНЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

С начала выпуска обзора в 2006 году, возникло движение по отношению к правительствам, распространяющим бюджетную информацию для общественности через Интернет. В 2006 году, почти 20% опубликованных документов были выпущены только в печатной форме и не размещались на правительственных веб-сайтах. В последнем туре обзора, эта цифра сократилась всего лишь на 4%. Это представляет существенный прогресс в обеспечении доступности этих документов.

Публикация документа в Интернете является самым простым и наиболее экономически эффективным способом размещения информации для общественного пользования. Подавляющее большинство обследованных стран публикует, по крайней мере, один документ на сайте, в том числе те, которые публикуют, по меньшей мере, другой документ только в печатном виде.

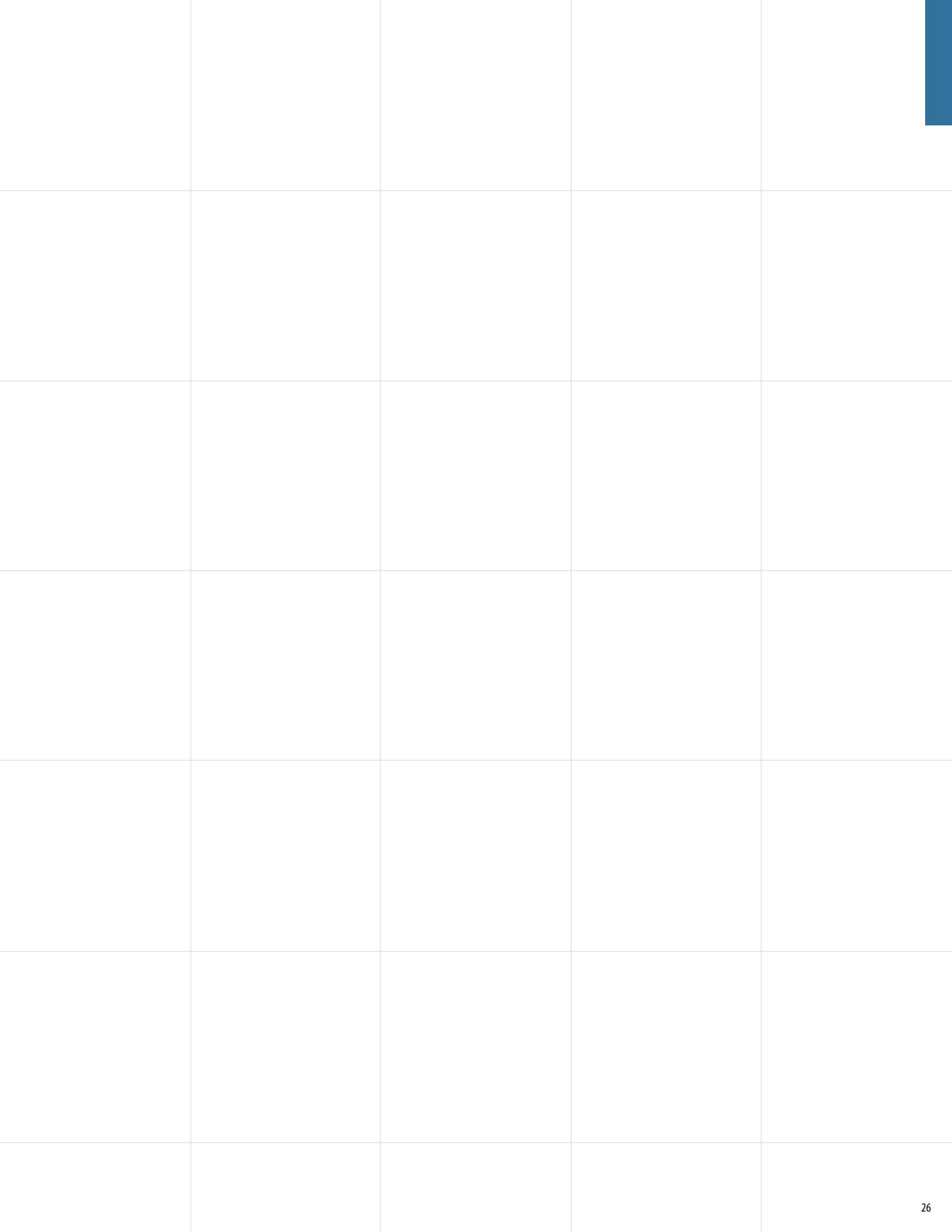
В то время как МБП рассматривает в настоящее время документы, опубликованные только в печатном виде (бесплатный вариант или за минимальную стоимость), чтобы считаться общедоступными, мы планируем

изменить наши стандарты в будущих версиях обзора для принятия только тех документов, размещенных на веб-сайте, чтобы считать их общедоступными. Публикация документов в печатном виде по-прежнему имеет смысл в некоторых контекстах, особенно там, где доступ в Интернет ограничен, например, в отдаленных или бедных районах. Тем не менее, как минимум, правительства должны предоставить документы для общественного ознакомления, разместив их в Интернете.

Публикация бюджетного документа на веб-сайте также позволяет правительствам делать документы доступными в машиночитаемом табличном формате. Информация, представленная в машиночитаемых форматах, облегчает работу аналитикам и правозащитникам по извлечению и обработке соответствующих данных. Тем не менее, по данным обзора, только около 17% опубликованных документов представляют данные в таком виде. Правительствам следует приложить усилия, чтобы соответствующая часть всех бюджетных документов была доступна в машиночитаемом формате.

14. 18 декабря 2014 года, МВФ в сотрудничестве с Альянсом инвесторов быстроразвивающихся рынков (Альянс) провел опрос 10 аналитиков-членов Альянса из разных инвестиционных компаний, чтобы лучше понять интерес частного сектора в прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

опубликованы в анализируемых странах, и как сами документы могут быть улучшены. В этой главе также показывается, что согласно ИОБ существуют четкие закономерности управления и других особенностей в странах с хорошим и неудовлетворительным показателем. Но почти для каждого правила существуют исключения. Эти модели стоят дальнейшего изучения и исследования, так как они могут пролить свет на то, какие широкие характеристики приводят или препятствуют открытости правительства. Модели также непосредственно предлагают руководящие принципы реформ, для стран с низким уровнем прозрачности, такие как необходимость публикации бюджетных документов, которые они уже разрабатывают, и для стран со средним уровнем прозрачности необходимость улучшения полноты и доступности публикуемых документов. Заключительная глава настоящего доклада подробно рассматривает уроки, которые можно извлечь из этих моделей.



Глава 3



Значительный прогресс по достижению прозрачности, особенно среди стран с низким уровнем исполнительности



Обзор за 2015 г. является пятым выпуском Обзора открытости бюджета, с предыдущими раундами в 2006, 2008, 2010 и 2012 гг. После проведения обзора за период, охватывающий почти десятилетие, МБП накопило большое количество данных о том, как прозрачность бюджета развивалась с течением времени в разных странах. В этой главе и в следующей главе изучаются эти тенденции и их причины. В настоящей главе установлено, что тенденции в целом носили положительный характер, особенно среди некоторых стран с наименьшей прозрачностью. В ней также установлено, что улучшения в отношении прозрачности, хотя и приветствуются и являются значительными, часто не бывают достаточными, чтобы обеспечить полное и информированное участие общественности в бюджетном процессе.

Изменения с 2012 по 2015 гг

Тем не менее, эти последние результаты показывают, что прозрачность бюджета улучшилась в период между 2012 и 2015 гг., со значительными достижениями по количеству стран, имевших ранее низкие показатели, следуя типовым решениям, установленным за последние десять лет.

Между 2012 и 2015 гг. правительства увеличили количество бюджетной информации, доступной для общественности. Это нашло свое отражение в увеличении среднего показателя ИОБ на три балла с 43 до 46 среди 100 стран, по которым имелись сопоставимые данные.¹⁵ Более того, согласно

“В обзоре за 2015 г. установлено, что, в среднем, правительства не предоставляют достаточно информации для осмысленного понимания и анализа бюджета”.

положения Приложения В это среднее увеличение усредненного значения

показателя ИОБ было бы больше, если бы обзор не был изменен.

Кроме того, глобальное усреднённое значение отмечает значительный прогресс среди тех стран, которые были менее прозрачны в 2012 году. А именно:

- Для 41 страны, считавшихся как страны с низким уровнем прозрачности в 2012 г. (с показателем ИОБ 40 или меньше баллов), средний показатель прозрачности увеличился на 10 баллов в 2015 г.

- Одиннадцать из этих стран увеличили свой показатель ИОБ на 20 баллов или больше. Этими странами являются Бенин, Буркина-Фасо, Камерун, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Кыргызская Республика, Руанда, Сенегал, Тунис, Йемен и Замбия.
- Страны с самым низким уровнем прозрачности, которые имели самый низкий показатель в начале включения в обзор, проявили наибольший рост. Страны, предоставившие скудную или вообще никакой информации в 2012 г. (с показателем ИОБ 20 или меньше баллов) увеличили свои показатели в среднем на 14 баллов.

Эти данные подтверждают, что при наличии политической воли, возможны не только улучшения в прозрачности бюджета, но и существенное продвижение вперед за относительно короткий период времени. Это не так удивительно: как уже обсуждалось в Главе 2, страны с низкой исполнительностью могут достичь значительных успехов в прозрачности путём публикации новых документов, многие из которых уже были разработаны для внутреннего использования.

В большинстве регионов мира отмечается прогресс в отношении прозрачности. Особенно большое увеличение было отмечено среди 27 обследованных стран Африки к югу от Сахары, где средний показатель ИОБ увеличился на девять баллов. Многие из этих изменений были обусловлены улучшением в восьми франкоязычных африканских странах, охваченных обзором. В отличие от этого, средний показатель шести стран, обследованных в Южной Азии, снизился на 13 баллов. Особенно большое увеличение было отмечено в странах Африке к югу от Сахары и уменьшение в Южной Азии будут обсуждаться позже в этой главе и соответственно в следующей главе.

Улучшения с начала публикации обзора

Общий прогресс с 2012 по 2015 гг. должен рассматриваться в сочетании с прогрессом, установленным в предыдущих обзорах. Такой прогресс, особенно среди стран, которые начинали как страны с низким уровнем прозрачности, производит глубокое впечатление.

Прогресс был наиболее выражен в тех странах, которые

15. Как это было отмечено в Главе 2, средний показатель ИОБ для всех 102 стран в обзоре за 2015 г. составлял 45 баллов. То есть, две страны, добавленные в обзор за 2015 г. (Венгрия и Судан) понизили средний показатель с 46 до 45 (или, точнее, с 45,7 до 45,4 баллов).

отличались наименьшей прозрачностью в начале обзора, и эта тенденция для стран в середине спектра прозрачности (тех, которые в начале обзора предоставили ограниченную информацию) была более позитивна, чем для тех стран, предоставивших существенную или обширную информацию. Это можно проиллюстрировать, рассматривая прогресс в 40 странах, входящих в состав первого обзора почти десять лет назад, и для которых имеются сопоставимые данные.¹⁶ В среднем, те страны, показатель ИОБ которых составлял 40 или меньше баллов в 2006 г., увеличили свои показатели на 17 баллов к 2015 году; для тех стран, показатель ИОБ которых был

“страны, которые начали с самых низких показателей ИОБ, как правило, добиваются наибольшего прогресса”.

между 41 и 60 баллами, увеличение составило семь баллов; для тех, у кого показатель

был выше 60, увеличение произошло на два балла. (Опять же, увеличение было бы значительно больше, если бы обзор не изменился в 2015 году). Эта модель была повторена в последующих обзорах: страны, начинавшие с наименьшим показателем ИОБ, имеют тенденцию к наибольшему прогрессу.

Общие тенденции также обнадеживают. Страны увидели увеличение своих показателей в среднем на 10 баллов по сравнению с первым годом обзора - или, в некоторых случаях, с самого раннего года, за который имеются сопоставимые данные - до 2015 г. Однако, в среднем повышение скрывает значительный разброс среди стран. В то время как большинство стран испытали рост более чем на пять баллов по сравнению с первым обзором (или когда сопоставимые данные стали впервые доступны), показатели остались такими же почти в трети опрошенных стран. В десятках стран, показатели сократились более чем на пять баллов. Так, в то время как свидетельство общего прогресса в направлении большей прозрачности является воодушевляющим, ещё многое предстоит сделать. Эти темы будут обсуждаться в Главе 4.

Позитивное изменение в публикации документов

Ключевым фактором глобальных улучшений в среднем уровня прозрачности бюджета между 2012 и 2015 гг., является увеличение количества документов, которые были своевременно опубликованы. В 100 странах, для которых имеются сопоставимые данные, чистое количество своевременно опубликованных документов увеличилось на 51 документ с 2012 по 2015 гг. (увеличение на 10%). Положительное изменение также проявилось в статусе публикации шести из восьми ключевых бюджетных документов; два исключения составляют годовые отчеты, которые на чистой основе сократилось на один и аудиторские отчеты, которые на чистой основе снизились на два документа.¹⁷

Примечательно, что для некоторых документов значительно

сократился разрыв в сроках публикации. Количество правительств, публикующие Гражданский бюджет (документ, спонсируемый МПБ), например, увеличилось более чем в два раза: в обзоре за 2015 г. сообщается, что в настоящее время 54 правительства публикуют Гражданский бюджет по сравнению с 26 в 2012 году, что само по себе гораздо выше, чем в предыдущих выпусках обзора. Три из этих стран - Швеция, Южная Корея и Мексика - опубликовали гражданскую версию бюджетных документов в течение каждого из четырех этапов бюджетного цикла.

Количество опубликованных бюджетных предложений исполнительной власти увеличилось на шесть, в то время как чистый прирост предварительных бюджетных заявлений составил восемь документов. В совокупности, это означает, что страны существенно увеличили количество информации, доступной для общественности в ходе разработки бюджета. Хотя это является позитивным шагом, информация о планах и приоритетах правительств должна сопровождаться информацией о фактических расходах и результатах на стадии исполнения бюджета. Эта информация является критически важной для гражданского общества и других заинтересованных сторон, чтобы иметь возможность контролировать и повышать подотчетность правительства по своим обязательствам, будь то обещания в области национальной политики или обязательства по глобальным инициативам, таким как цели устойчивого развития и соглашения по борьбе с изменением климата.

В предыдущих версиях обзора также зафиксировано увеличение количества опубликованных документов. С 2010 г.

ТАБЛИЦА 3.1: ЧИСТЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В КОЛИЧЕСТВЕ ОПУБЛИКОВАННЫХ БЮДЖЕТНЫХ ДОКУМЕНТОВ, (2012 Г. ПРОТИВ 2015 Г.)

	2012	2015	Изменение
Предварительное бюджетное заявление	47	55	+8
Бюджетное предложение исполнительной власти	79	85	+6
Утвержденный бюджет	92	95	+3
Гражданский бюджет	26	54	+28
Текущие отчеты	78	81	+3
Полугодовой обзор	29	35	+6
Годовой отчет	72	71	-1
Аудиторский отчет	68	66	-2
Всего	491	542	+51

Примечание: на основе 100 стран, проанализированных в 2012 и 2015 гг.

по 2012 г. чистое увеличение составило 41 опубликованный документ. Это более умеренное увеличение чистого количества документов, опубликованных с 2006 по 2008 год, и с 2008 г. по 2010 г. Совокупный эффект является существенным достижением. В общей сложности, с начала приложения усилий МБП для оценки прозрачности бюджета по всему миру в 2006 года, 112 чисто дополнительных бюджетных документов были опубликованы в обследуемых странах.

16. Для некоторых стран, данные обзора, начиная с года, когда они впервые присоединились к обзору, не сопоставимы с данными, собранными в более поздние годы. В таких случаях изменения по времени, обсуждаемые в данном исследовании, начинаются с самого раннего года, за который имеются сопоставимые данные, а не за год, когда страна впервые была включена в обзор.

17. Для обзора за 2015 г. МБП пересмотрело принятые сроки для общедоступности, как Годового отчета, так и Аудиторского отчета, которые могли бы объяснить некоторое отсутствие прогресса в отношении публикации. Ранее оба документа считались общедоступными, если они были опубликованы в течение 24 месяцев после окончания финансового года, к которому относился данный отчет. Согласно пересмотренным стандартам Годовой отчет и Аудиторский отчет должны быть опубликованы в течение 12 месяцев и 18 месяцев соответственно после окончания финансового года.

Несмотря на общий прогресс, треть основных бюджетных документов, оцениваемых в обзоре, по-прежнему не доступна

“Несмотря на общий прогресс, треть основных бюджетных документов, оцениваемых в обзоре, по-прежнему не доступна для общественности”.

для граждан всех обследуемых стран, чтобы вовремя получить доступ к каждому из восьми ключевых бюджетных документов.

Исследования конкретных случаев по повышению прозрачности

Чтобы пролить свет на причины улучшения в отношении прозрачности, мы провели исследования отдельных случаев в одном регионе и двух странах, которые имели наибольшие успехи в 2015 г. Эти исследования конкретных случаев основаны на беседах между МБП и экспертам по странам, которые внимательно прослеживали эти события.

Изучение конкретного случая 1: франкоязычные страны Африки

Франкоязычные страны Африки по-прежнему шли по пути значительных улучшений в прозрачности бюджета за последние три года, ускорения тенденции, впервые установленной и описанной в Обзоре открытости бюджета за 2012 г.

С 2012 по 2015 гг.

- Средний показатель ИОБ для восьми стран, обследуемых во франкоязычных странах Африки, увеличился чуть более чем на 20 баллов, с 14 до 35. Улучшения были существенными в каждой обследуемой франкоязычной стране Африки, за исключением Чада.
- Наибольшие улучшения наблюдались в Бенине, где правительство достигло впечатляющего прогресса по бюджетной прозрачности. В Бенине было опубликовано пять из восьми ключевых бюджетных документов, в том числе впервые, Бюджетное предложение исполнительной власти и Гражданский бюджет, что сказалось на увеличении показателя ИОБ страны на 44 балла.
- Значительные улучшения также наблюдались в Буркина-Фасо, Камеруне, Демократической Республике Конго и Сенегале, где в настоящее время в общей сложности семь бюджетных документов, которые ранее не были доступны для общественности, были опубликованы своевременно. Показатель ИОБ по каждой стране увеличился на 20 баллов или больше.
- Кроме того, правительства республик Нигер и Мали опубликовали дополнительные документы, ранее не доступные для общественности. В настоящее время Нигер

публикует Бюджетное предложение исполнительной власти и Предварительное бюджетное заявление, а Мали публикует Предварительное бюджетное заявление.

Прогресс, наблюдаемый во франкоязычных странах Африки, подчеркивает роль, которую региональные органы могут сыграть в поддержке улучшений по прозрачности бюджета. В 2009 и 2011 гг. Западноафриканский экономический и валютный союз и Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество, соответственно, приняли Директиву по управлению государственными финансами.^{18, 19} Эти новые директивы принимают во внимание международные стандарты по управлению государственными финансами и продвигают тщательный, эффективный и прозрачный стиль управления государственными финансами. Таким образом, многие из принципов совпадают с нормами, изложенными в обзоре. Постепенное исполнение директив в последние годы отличается как один из ключевых факторов увеличения отмечаемой прозрачности в регионе. Действительно, многие страны в регионе уже включили положения директив в свои национальные законодательства. Это включает усиление парламентов посредством ежегодных обсуждений предварительного проекта бюджета и увеличение полномочий высших органов аудита. И, как это отражено в их показателях ИОБ, страны начали претворять книжные законы на практику.

В дополнение к роли региональных органов, события на уровне страны также сыграли свою роль в продвижении в сторону большей прозрачности. Организации гражданского общества в регионе сыграли значительную роль в давлении на правительства с целью публикации большего количества бюджетной информации. Например, в Нигере, информационно-разъяснительная деятельность группы Альтернативное гражданское пространство (Alternatives Espace Citoyens) способствовала публикации Бюджетного предложения исполнительной власти на 2014 г. впервые с 2008 г. Кроме того, правительство Сенегала было частично мотивировано провести реформы с целью увеличения прозрачности по примеру довольно успешной исполнительности республики Мали на более ранних раундах обзора; то есть, Сенегал стремится идти в ногу со своим соседом. Наконец, такие доноры как Европейский союз активно содействует усилению прозрачности в регионе.

Изучение конкретного случая 2: Тунис

Тунис впервые принял участие в Обзоре открытости бюджета в 2012 году, получив показатель всего 11 баллов по индексу открытости бюджета (ИОБ). С тех пор, прозрачность бюджета в стране заметно улучшилась: в период между 2012 и 2015 гг., показатель ИОБ Туниса увеличился почти в четыре раза с 11 до 42 баллов. Улучшение показателя ИОБ Туниса в значительной части обусловлено публикацией Бюджетного предложения исполнительной власти, которое ранее разрабатывалось только для внутреннего пользования. Тунис также впервые опубликовал Гражданский бюджет в 2014 году.

18. См. Западноафриканский экономический и валютный союз (Union Economique Et Monetaire Ouest Africaine) Директива № 01/2009/Cm/Uemoa Направляющие стандарты в отношении прозрачности для управления государственными финансами в рамках ЗАЭВС (Portant Code De Transparence Dans La Gestion Des Finances Publiques Au Sein De L'uemoa) http://www.uemoa.int/Documents/Actes/directive_01_2009_CM_UEMOA.pdf (франц.)

19. Центральноеафриканское экономическое и валютное сообщество (Communaute Economique Et Monetaire De L'Afrique Centrale) Directive No. 01/11-UEAC-190-CM-22 http://www.cemac.int/sites/default/files/documents/files/DIR01_2011.pdf (франц.)

20. Сапп Б. (2014). «Работают ли реформы УГФ в ЗАЭВС и ЦАВЭС? Уроки Обзора открытости бюджета». МБП: Вашингтон, округ Колумбия <http://internationalbudget.org/publications/are-new-pfm-reforms-in-the-waemu-and-the-cemac-working-lessons-from-the-open-budget-survey/>

После январской революции 2011 г., увеличенное пространство для деятельности гражданского общества в сочетании с возможностями взаимодействия с чиновниками-реформаторами открыли возможность для основной группы гражданского общества надавить на правительство с целью проведения реформ по повышению прозрачности бюджета. Примером было создание совместной комиссии в марте 2013 г. для обсуждения прозрачности бюджета и подотчетности реформ. Комиссия состояла из чиновников министерства финансов и организаций гражданского общества.

Международные финансовые институты и многосторонние усилия также играют роль в совершенствовании бюджетной прозрачности. Всемирный банк, например, отметил публикацию Бюджетного предложения исполнительной власти и Гражданского бюджета в качестве приоритетных реформ нового правительства.²¹ Кроме того, в декабре 2013 года, правительство Туниса представило письмо о намерениях присоединиться к Партнерству «Открытое правительство» (ПОП), а затем обязалось опубликовать все восемь ключевых бюджетных документа в рамках Национального плана действий ПОП.²² Это лишь один пример того, как критерии для ПОП, включающие в себя налоговые показатели прозрачности, взятые из Обзора Открытости Бюжета, продвигают прозрачность бюджета.

Изучение конкретного случая 3.3: Кыргызская республика

Согласно предыдущим выпускам обзора правительство

Кыргызской Республики предоставило совсем незначительную информацию своим гражданам. В результате с 2008 по 2012 гг. страна находилась в нижней пятой части рейтинга ИОБ. В 2012 году правительство опубликовало четыре документа. Обзор за 2015 г. показал, что в настоящее время Министерство финансов публикует все восемь ключевых бюджетных документов, демонстрируя, что существенные изменения в бюджетной прозрачности могут произойти в течение короткого периода времени. Сильная приверженность правительства к борьбе с коррупцией после периода политической нестабильности способствовала данному позитивному ходу событий.

В 2010 году протесты оппозиции охватили Кыргызскую Республику, в результате чего был свергнут тогдашний президент Курманбек Бакиев и создана новая конституция, что позволило уменьшить полномочия президента и преобразовать Кыргызскую Республику в парламентскую республику. После парламентских и президентских выборов в 2010 г. и 2011 г., соответственно, новое правительство, демонстрируя разрыв с прошлым, объявило о ряде реформ по борьбе с коррупцией и улучшении форм правления. Новоизбранный президент, например, объявил борьбу с коррупцией в качестве одного из двух своих главных приоритетов во время своей инаугурации в 2011 году.

В знак своей приверженности делу борьбы с коррупцией и содействия улучшению прозрачности бюджета и подотчетности, в Кыргызской Республике состоялся региональный запуск Обзора открытости бюджета за 2012 г., с личным участием министра финансов. Кроме того, в министерстве финансов было назначено ответственное лицо, чтобы помочь следить за

ВСТАВКА 3.1: ПРИЧИНЫ УЛУЧШЕНИЯ В ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА?

Значительное количество стран, которые добились кардинальных успехов в уровне прозрачности за короткое время, поднимает важные вопросы о причинах улучшения уровня прозрачности. Систематическое исследование выходит за рамки данного анализа по причинам изменений с 2012 до 2015 г. Однако, в 2013 году, сотрудники МБП способствовали углубленному рассмотрению этих вопросов некоторыми лучшими исследователями в этой области. Написанная по этим результатам книга определила четыре основные причины для улучшения практики раскрытия информации правительства.*

1. Политические перемены: Политические перемены, которые приводят к смене авторитарных правительств политическими системами, характеризуются политической конкуренцией посредством выборов и большим количеством голосов от оппозиционных партий, или новыми участниками прихода к власти. Такие переходы, скорее всего, оказывают воздействие на уровень прозрачности бюджета, когда дополняются политиками и технократами-реформаторами, правомочными организациями гражданского общества, заинтересованных во взаимодействии с правительством по вопросам бюджета, и/или надзорными органами, такими, как законодательные, у которых имеются полномочия по отношению к исполнительной власти.
2. Экономический кризис: Налогово-бюджетные и экономические кризисы, которые побуждают правительства вводить механизмы и стимулы, в том числе независимую проверку с целью восстановления финансовой дисциплины и экономического доверия.
3. Коррупционные скандалы: Доводимые до всеобщего сведения случаи коррупции, заставляющие реформаторов решительно реагировать к подталкиванию правительства открыть доступ к финансовой информации.
4. Внешнее воздействие: Внешние воздействия, продвигающие международные нормы в предоставлении полномочий процессов национальных реформ и представителей гражданского общества, в том числе многосторонние инициативы, такие как партнёрство «Открытое правительство», которые устанавливают приоритеты прозрачности и подотчетности, а также способствуют увеличению уровня прозрачности и подотчетности от международных доноров.

*Хаграм С., Фунг А., де Рензио Р. (2013). Открытость Бюджетов: Политэкономия прозрачности, участия и подотчётности». Брукингс: Вашингтон, округ Колумбия.

21. См. программный документ Всемирного банка для кредита, предложенного Тунису http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/07/000350881_20121107110443/Rendered/PDF/717990PGDHP1280107012005SIMULTODISCL.pdf
22. См. стр. страны Партнёрства «Открытое правительство» <http://www.opengovpartnership.org/country/tunisia>

реформами, направленными на увеличение показателя ИОБ Кыргызской Республики. Совместное взаимодействие министра финансов и персонала в рамках министерства финансов было важно для поддержки улучшения бюджетной прозрачности.

С начала регионального запуска в 2012 году Кыргызская Республика добилась значительного прогресса по бюджетной прозрачности. Во-первых, правительство начало вовремя публиковать четыре документа, которые ранее были недоступны для общественности. Кроме того, правительство повысило уровень, и разнообразие подробностей, представляемых в Бюджетном предложении исполнительной власти. В результате, Кыргызская Республика заняла позицию среднего уровня стран с почти утроенным показателем ИОБ с 20 баллов в 2012 году до 54 баллов в 2015 году.

Продвижение в сторону достаточной информации

Несмотря на достигнутые успехи в уровне бюджетной прозрачности, следует также отметить, что даже те страны, которые добились прогресса, часто не могут обеспечить достаточный уровень информированности общественности. Перед странами стоит задача не только увеличить объем общедоступной информации, но и также повысить уровень прозрачности настолько, чтобы имелось достаточно

“Только 24 из 102 стран, охваченных обзором за 2015 г., отвечают целям обеспечения достаточной бюджетной информацией, достаточной для обсуждения и мониторинга бюджетных решений (имеющих показатель ИОБ свыше 60 баллов)”.

информации для вовлечения во все аспекты бюджетного процесса.

Только 24 из 102 стран, охваченных обзором за 2015 г., отвечают целям обеспечения достаточной бюджетной информацией, достаточной для обсуждения и мониторинга бюджетных решений (имеющих показатель ИОБ свыше 60 баллов). Большинство из этих стран получили высокую оценку, когда впервые присоединились к обзору (или при появлении сопоставимых данных). Только девять из этих стран увеличили объем предоставляемой бюджетной информации, пройдя уровень предоставления недостаточной информации (показатели ИОБ 60 или меньше баллов) до уровня обеспечения достаточной информации. Четыре страны - Грузия, Италия, Малави и Филиппины - впервые переступили порог предоставления достаточной бюджетной информации в 2015 году.

Это означает, что относительно небольшое число стран смогли улучшить доступность бюджетной информации до уровня международных стандартов. Много других стран проявили заметный прогресс и в настоящее время предоставляют умеренное (но все еще недостаточное) количество бюджетной информации по сравнению с недостаточным уровнем, на котором они находились, когда впервые приняли участие в обзоре. Например, из 44 стран,

имеющих показатель между 41 и 60 баллами в 2015 году, примерно половина была среди стран самых низких по уровню прозрачности (с показателем ИОБ 40 или меньше баллов), когда впервые приняли участие в обзоре.

Действительно, впечатляющий прогресс был достигнут в тех странах, которые до сих пор считаются достаточно слабыми по уровню прозрачности. Рассмотрим, например, Демократическую Республику Конго, которая увеличила свой показатель ИОБ с 1 балла, когда присоединилась к обзору в 2008 году, до 39 баллов в 2015 году. Другие страны, такие как Либерия и Руанда, имели подобные большие улучшения; тем не менее, несмотря на достигнутый прогресс, они все еще предоставляют гораздо меньше информации, чем необходимо общественности, чтобы быть полностью информированной о бюджетах своих стран.

Данная реальность подчеркивает важность последовательного внутреннего и внешнего давления для большей прозрачности бюджета. Даже во многих странах, добившихся заметных успехов, правительства все еще не предоставляют достаточно информации для того, чтобы гражданское общество, надзорные учреждения и представители общественности эффективно участвовали в бюджетном процессе и повышали подотчетность правительства по использованию государственных средств. Во многих случаях значимые улучшения в прозрачности требуются больше, чем публикация новых документов, так как это влечёт за собой повышение уровня и разнообразие

деталей, включенных в опубликованные документы. Национальным действующим субъектам следует продолжать требовать большей

прозрачности от своих правительств даже после достижения определенного прогресса в бюджетной прозрачности. Внешние действующие субъекты должны выяснить, какие возможные виды помощи потребуются правительствам для поддержания дальнейшего прогресса в уровне прозрачности, и скоординировать с национальными субъектами обеспечение необходимых финансовых и технических ресурсов для достижения дальнейших успехов.

Таким образом, ключевой задачей является переход страны к следующему уровню - от предоставления достаточной информации до обеспечения достаточной информации для общественности. Связанной с этим задачей является сохранение достижений страны по обеспечению бюджетной информации, поэтому они служат в качестве основы для дальнейшего прогресса. Как это будет отмечено в следующей главе, обзор считает, что многим странам трудно поддерживать достигнутые достижения, или они не в состоянии достичь прогресса, как это было сделано в большинстве других обследованных стран.

“ключевой задачей является переход страны к следующему уровню - от предоставления достаточной информации до обеспечения достаточной информации для общественности”.

Глава 4

NOTICE BOARD

LANGATA CONS
DEVELOPMENT
OFFICE

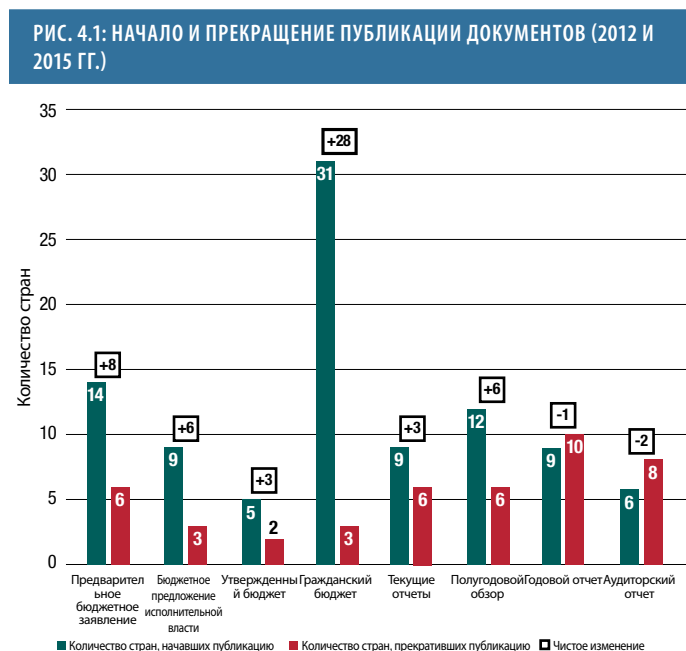


Во многих странах отсутствует прогресс, а некоторые страны испытывают рецессию

Значительный прогресс, который был достигнут в отношении прозрачности за последнее десятилетие, в том числе во время последнего периода проведения обзора, является обнадеживающим и позитивным фактором. Однако, как излагается в этой главе, не все тенденции в отношении прозрачности являются настолько положительными. Во-первых, в некоторых странах значительно снизились показатели ИОБ. Во-вторых, более глубокое исследование показателей ИОБ и статуса публикации бюджетных документов показывает, что многие страны в той или иной степени зависли на уровне прозрачности, несоответствующим требованиям. Наконец, и в связи с вышесказанным некоторые страны пережили значительные изменения по представлению бюджетных документов, в результате чего в течение времени проявились противоречивые практики прозрачности.

Проблема рецессии

Выводы из обзора за 2015 г. показывают, что все больше стран испытывают рецессию в бюджетной прозрачности – предоставляя меньше информации, чем это было ранее



– между выпусками обзора в 2010 и 2015 гг., чем в период между 2006 и 2010 гг.

Из 100 стран, которые также были опрошены в 2012 году, у семи отмечено резкое снижение показателя ИОБ в 2015 году (снижение показателя более чем на 10 баллов). Точно так же, в семи из 93 стран, обследованных в 2010 г., было отмечено значительное сокращение, когда их показатели ИОБ были обновлены в 2012 году. Напротив, доля стран, в которых было отмечено большое снижение уровня прозрачности согласно обзорам за 2008 и 2010 гг. была значительно меньше. Ни в одной из опрошенных в 2006 г. стран не наблюдалось значительного снижения прозрачности бюджета, когда её критерии были пересмотрены в 2008 году; только в двух странах было отмечено такое снижение в период между 2008 и 2010 гг.

Значительное снижение показателей ИОБ часто обусловлено обратным движением публикации документа. Слишком часто правительства приостанавливают публикацию документов, откладывают публикацию на недопустимые сроки или полностью приостанавливают производство документа.

В 2015 году было отмечено чистое увеличение количества опубликованных бюджетных документов. Тем не менее, как показано на Рис. 4.1 данное положительное изменение скрывает удивительно большое число стран, которые перестали публиковать документы, которые они публиковали ранее. Например, 14 стран опубликовали Предварительное бюджетное заявление в 2015 году, хотя в 2012 г. они этого не делали. Шесть стран, однако, не смогли опубликовать Предварительное бюджетное заявление в 2015 году, хотя они сделали это в 2012 г. (См. Таблицу 4.2 со списком стран, которые начали или перестали публиковать бюджетные документы в период между 2012 и 2015 гг.).

Из 491 бюджетного документа, опубликованного в соответствии с обзором за 2012 г., 44 не были опубликованы в 2015 г. То есть, один из одиннадцати документов, опубликованных правительствами в последний анализируемый период,

не был опубликован за этот анализируемый период. В общей сложности, одна треть обследованных стран (35) прекратила публиковать один или несколько документов в обзоре за 2015 г.

Страны, не сумевшие достичь успеха

Значительная эрозия в степени прозрачности, имеющая место в некоторых странах, переходящая от одного обзора к другому, является еще одной причиной для беспокойства. Другой еще более распространенной проблемой является то, что многие страны по-прежнему зависли на недостаточном уровне прозрачности.

Это включает в себя, например, страны, которые из года в год продолжают оставаться на низком уровне прозрачности. Алжир, Боливия, Камбоджа, Чад, Китай, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Ирак, Мьянма, Катар, Саудовская Аравия и Вьетнам были среди стран с наименьшей прозрачностью (с показателем ИОБ 20 или меньше баллов), каждый год входившие в обзор (хотя в некоторых был отмечен некоторый прогресс).

Значительное число стран, которые начали с середины уровня с показателем между 41 и 60 баллов, когда впервые они попали в обзор, также склонны к зависанию. Хотя эти страны предоставляют информацию общественности, её объём явно недостаточен для адекватного понимания или обсуждения. Из 25 стран, чьи показатели были отнесены на уровень стран с ограниченной степенью прозрачности на первом раунде исследования, 19 до сих пор осталось на этом уровне или даже попали в более низкую категорию в 2015 году.²³

Нестабильность в публикации документов

Путь достижения прозрачности, по которому следуют страны, не всегда является линейным. Страны могут достичь существенных успехов, а затем пойти по пути

РИС. 4.2: НЕСТАБИЛЬНОСТЬ ПУБЛИКАЦИИ ДОКУМЕНТА В ГАНЕ (С 2006 ПО 2015 ГГ.)

Документ	2006	2008	2010	2012	2015
Предварительное бюджетное заявление	●	●	●	●	●
Бюджетное предложение исполнительной власти	●	●	●	●	●
Утвержденный бюджет	●	●	●	●	●
Гражданский бюджет	●	●	●	●	●
Текущие отчеты	●	●	●	●	●
Полугодовой обзор	●	●	●	●	●
Годовой отчет	●	●	●	●	●
Аудиторский отчет	●	●	●	●	●

рецессии. Страны, в которых отмечена рецессия, затем могут вернуться к более прозрачной практике. Например, из семи стран, в которых было отмечено резкое снижение их показателей между 2010 и 2012 гг., три сменили направление к 2015 г. с таким же показателем или выше предыдущих уровней. Кроме того, в некоторых странах неспособность продвигаться вперед в течение некоторого периода времени по существу отражает неизменные практики; в других странах, однако, показатель, который

ТАБЛИЦА 4.1: НАЧАЛО И КОНЕЦ ПУБЛИКОВАНИЯ ДОКУМЕНТА (2012 И 2015 ГГ.)

Документ	Страны, начавшие публикацию	Страны, прекратившие публикацию	Чистое изменение
Предварительное бюджетное заявление	Аргентина, Бенин, Демократическая Республика Конго, Сальвадор, Кыргызская Республика, Мали, Нигер, Перу, Филиппины, Руанда, Испания, Таджикистан, Таиланд, Замбия Эквадор, Гватемала, Индонезия, Либерия, Нигерия, Словения	Эквадор, Гватемала, Индонезия, Либерия, Нигерия,	8
Бюджетное предложение исполнительной власти	Бенин, Камерун, Нигер, Руанда, Сенегал, Таджикистан, Тунис, Йемен, Замбия	Ливан, Непал, Венесуэла	6
Утвержденный бюджет	Китай, Экваториальная Гвинея, Мьянма, Папуа-Новая Гвинея, Сенегал, Нигер, Зимбабве	Нигер, Зимбабве	3
Гражданский бюджет	Азербайджан, Ангола, Бангладеш, Бенин, Болгария, Колумбия, Коста-Рика, Хорватия, Чешская Республика, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Грузия, Гана, Иордания, Кыргызская Республика, Монголия, Мозамбик, Намибия, Нигерия, Перу, Филиппины, Португалия, Россия, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Сьерра-Леоне, Таджикистан, Тимор-Лешти, Тунис, Вьетнам	Гватемала, Казахстан, Уганда	28
Текущие отчеты	Алжир, Бенин, Буркина-Фасо, Коста-Рика, Грузия, Индонезия, Намибия, Руанда, Венесуэла	Ангола, Камбоджа, Камерун, Ливан, Нигерия, Сан-Томе и Принсипи	3
Полугодовой обзор	Бенин, Бразилия, Буркина-Фасо, Египет, Казахстан, Кыргызская Республика, Филиппины, Россия, Руанда, Швеция, Турция, Зимбабве	Азербайджан, Гана, Индия, Малави, Мозамбик, Сербия	6
Годовой отчет	Бангладеш, Камерун, Фиджи, Грузия, Гана, Кения, Малави, Филиппины, Замбия	Ангола, Буркина-Фасо, Камбоджа, Индия, Ирак, Либерия, Мозамбик, Пакистан, Таджикистан, Венесуэла	-1
Аудиторский отчет	Афганистан, Буркина-Фасо, Эль-Сальвадор, Кыргызская Республика, Руанда, Тимор-Лешти	Камерун, Малави, Папуа-Новая Гвинея, Испания, Шри-Ланка, Тунис, Венесуэла, Вьетнам	-2
Чистый итог			51

23. Для большинства стран данные обзора, начиная с года, когда они присоединились к обзору, не сопоставимы с данными, полученными за последние годы. В некоторых случаях изменения в динамике в этом исследовании начинаются с самого первого года, на который имеются сравнительные данные, вместо того года, когда впервые был произведен анализ страны.

казался относительно стабильным, в действительности мог скрывать значительную нестабильность в отношении публикации документов.

Это явление нестабильности иллюстрируется путем изучения изменений в бюджетных документах, опубликованных среди некоторых стран. На Рис. 4.2 представлена Гана в качестве примера, показывающего статус публикации своих бюджетных документов в течение определенного периода времени. Статус публикации Гражданского бюджета и Годового отчета в Гане изменялся четыре раза в течение пяти выпусков обзора. По Годовому отчету - он не был опубликован в 2006 г.; был подготовлен для внутреннего использования в 2008 г.; был опубликован в 2010 г.; не был опубликован в 2012 г.; и был опубликован в 2015 г.

“многие страны по-прежнему зависли на недостаточном уровне прозрачности”.

Текущие
отчёты и
Полугодовой

отчёт также изменяли статус несколько раз. А показатель ИОБ Ганы заметно не изменился в период между обзорами 2008 и 2015 гг., с показателем в диапазоне от 50 до 54 баллов, в то время как преимущества недавно опубликованных документов были компенсированы документами, публикация которых приостановилась.

Аналогичная изменчивость статуса публикации документов также наблюдается и по другим странам. В общей сложности, два или более документов, по крайней мере, три раза изменили статус в течение нескольких выпусков обзора в этих десяти странах: Ангола, Камерун, Египет, Эль-Сальвадор, Гана, Либерия, Нигерия, Руанда, Сан-Томе и Принсипи и Йемен.

Данная нестабильность публикации бюджетных документов создает целый набор проблем. Например, это требует от национальных и внешних субъектов заняться призывами к правительству о продолжении публикации документов, вместо использования информации в сфере общественного достояния для проведения анализа бюджета и контроля, а также формирования для этого необходимых навыков. Кроме того, если публикация бюджетной информации не поддерживается в течение долгого времени, это уменьшает стимулы для граждан, гражданского общества и средств массовой информации по развитию осознания прозрачности бюджета и развития технологии для эффективного вовлечения правительства в бюджетные вопросы.

Исследования конкретных случаев рецессии и нестабильности прозрачности бюджета

Чтобы прийти к более глубокому пониманию того, почему происходит рецессия в отношении прозрачности, достаточно изучить одну страну (Гондурас) и один регион (Южная Азия), где уровень прозрачности бюджета значительно снизился к 2015 г. Даже если эта рецессия имеет временный характер, в конечном итоге, она отражает волатильность происходящего. Каждый из примеров исследования конкретных случаев основан на беседах между МБП и экспертами по странам.

Изучение конкретного случая 4.1: Гондурас

После политического кризиса в 2009 году, доноры приостановили помощь правительству Гондураса. В попытке возобновить приток помощи, правительство обратило внимание на улучшение практики бюджетной прозрачности, одновременно делая упор на привлечение доноров. Например, в начале 2011 года, корпорация США Millennium Challenge Corporation и правительство разработали План улучшения политики, который включал в себя направление деятельности на увеличение уровня прозрачности в налогово-финансовой сфере. Повышение уровня прозрачности в налогово-финансовой сфере должно было измеряться с помощью показателей Обзора открытости бюджета в рамках Государственных расходов и финансовой подотчетности. Сильная политическая воля в сочетании с технической помощью от МБП помогли поддержать ряд реформ, которые, в конечном счете, способствовали увеличению показателя ИОБ Гондураса на 42 балла в период между 2010 и 2012 гг.

В период между 2012 и 2015 гг., однако, показатель Гондураса по ИОБ уменьшился на 10 баллов. Это в значительной степени было обусловлено существенным сокращением полноты Бюджетного предложения исполнительной власти. Хотя причины правительства в сокращении предоставления бюджетной информации пока ещё непонятны, следует отметить, что изменение совпало с национальными выборами. Тем не менее, изменение правительства в практике, кажется, было временным. Уже в следующем бюджетном цикле (который произошел после цикла, проанализированного в обзоре за 2015 г.), правительство, похоже, возвращается к своей предыдущей практике публикации полного пакета Бюджетного предложения исполнительной власти.

Изучение конкретного случая 4.2: Южная Азия

Южная Азия, будучи исторически сильным региональным исполнителем по ИОБ, потерпела повсеместное снижение прозрачности бюджета в 2015 году. В 2012 году средний показа-

тель ИОБ для шести стран Южной Азии составлял 55 баллов, находясь на втором усреднённом месте, уступая Западной Европе и Соединенным Штатам. Индия, с показателем ИОБ 68 баллов в 2012 г., особо выделялась как страна с большим уровнем прозрачности, как по региону, так и по всему миру. Афганистан, Бангладеш, Непал, Пакистан и Шри-Ланка - остальные пять стран в регионе - все имели показатель от 41 до 60 баллов, заняв место на среднем уровне рейтинга ИОБ. Кроме того, усилия правительств в Афганистане и Пакистане улучшили состояние бюджетной прозрачности в этих странах в период между 2010 и 2012 гг.

В период между 2012 и 2015 гг., однако, показатель региона по ИОБ уменьшился на 14 баллов. В Индии и Непале было отмечено самое большое снижение, с уменьшением показателей ИОБ на 22 и 20 баллов соответственно; показатель Афганистана уменьшился на 17 баллов, Пакистана на 15 баллов и Шри-Ланки на семь баллов.

Общим фактором, повлиявшим на снижение уровня прозрачности в Южной Азии, стала неспособность своевременно публиковать документы - документы, которые ранее публиковались своевременно. В некоторых случаях, неспособность поддерживать уровень прозрачности заключалась в задержке публикации, в результате чего документы не могли считаться общедоступными в соответствии с критериями обзора, согласно которым документы должны быть предоставлены своевременно в общедоступное пользование для дальнейшего обсуждения бюджета. Индия задержала публикацию Полугодового обзора и Годового отчета; Непал не смог своевременно опубликовать Бюджетное предложение исполнительной власти; Пакистан опоздал с публикацией годового отчета; а Шри-Ланка опоздала с Аудиторским отчетом.

Причина снижения показателя ИОБ в Афганистане совсем в другом. Показатель отражает ухудшение разнообразия и уровень детализации представленного Бюджетного предложения исполнительной власти, в отличие от поздней публикации документов.

Полный анализ причин снижения прозрачности в Южной Азии не входит в рамки настоящего доклада, но по Непалу было видно, что изменение политических обстоятельств стало решающим фактором. В частности, парламент был распущен в мае 2012 года и был восстановлен только после выборов в ноябре 2013 года. В отсутствие законодательного органа в течение этого временного периода, исполнительная власть не публиковала Бюджетное предложение исполнительной власти до его исполнения.

Причины наблюдаемых рецессий в Афганистане, Индии, Пакистане и Шри-Ланки менее понятны. В ходе обсуждений с исследователями и другими экспертами по странам были предложены некоторые факторы, которые включали кадровые изменения, ведомственное давление, а в одном случае, официальное расследование неправомерных действий высокопоставленного чиновника.

Согласно вышеприведённым неофициальным данным в сочетании с дополнительным расследованием, предполагается, что рецессия в Южной Азии, отмеченная в обзоре за 2015 г., может носить временный характер, а не является системным снижением практики прозрачности. Начиная с конца периода обзора за 2015 г., Индия, Непал, Пакистан и Шри-Ланка имеют все своевременно опубликованные документы, которые не были общедоступными в течение рассматриваемого периода. В то время как отрядно видеть возврат уровня прозрачности к прежним показателям, рецессия - даже временная - по-прежнему вызывает озабоченность и напоминает о неотвратимости сбоя, если механизмы по своевременной публикации документов недостаточно организационно закреплены.

Причины рецессии и волатильности

Рецессии в прозрачности бюджета, даже если только временные, стоят на пути поступательного прогресса по

ВСТАВКА 4.1: ЭЛЕКТРОННАЯ БИБЛИОТЕКА ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА

Признавая ценность более частых обновлений по статусу публикации восьми ключевых бюджетных документов - в том числе возможности более тщательного отслеживания стран, в которых может наблюдаться рецессия - МБП разработало Электронную библиотеку исследования прозрачности бюджета (Электронная библиотека ИПБ). Веб-сайт Электронной библиотеки ИПБ является онлайн-базой данных, которая предоставляет ежемесячные обновления по своевременности публикации правительствами восьми ключевых бюджетных документов. Таким образом, он обеспечивает более своевременную информацию, чем Обзор открытости бюджета, который, как правило, публикуется на двухгодичной основе. Тем не менее, на веб-сайте Электронной библиотеки ИПБ предоставляется значительно меньше информации, чем в Обзоре открытости бюджета: на нём только контролируется своевременность предоставления правительствами

бюджетных документов для общественности и не оценивается уровень детализации этих документов. Веб-сайт Электронной библиотеки ИПБ был запущен на экспериментальной основе с сентября 2014 г. по ноябрь 2015 г. в 30-ти странах, в том числе четырех странах, не участвующих в Обзоре открытости бюджета.*

Данные из Электронной библиотеки ИПБ подтверждают нестабильность практики государственного бюджета. В то время как 15 документов, которые не были общедоступными в течение аналитического периода по обзору, были опубликованы в период между июлем 2014 и маем 2015 гг., чистое увеличение числа общедоступных документов составило только две единицы. Это потому, что за тот же период 13 документов, которые Обзор открытости бюджета за 2015 г. признал общедоступными, впоследствии не были опубликованы.

* К странам, анализируемым как в Обзоре открытости бюджета так и в Электронной библиотеке ИПБ, относятся Боливия, Доминиканская Республика, Демократическая Республика Конго, Эквадор, Египет, Эль-Сальвадор, Фиджи, Грузия, Гана, Венгрия, Ирак, Кения, Кыргызстан, Македония, Мали, Мьянма, Никарагуа, Нигер, Нигерия, Филиппины, Сенегал, Сьерра-Леоне, Танзания, Восточный Тимор, Тунис, Вьетнам. Четыре страны, входящие в Электронную библиотеку, но не в Обзор открытости бюджета являются Армения, Кот-д'Ивуар, Греция и Палестина.

расширению доступности бюджетной информации по всему миру. Не являясь окончательной инстанцией, этот обзор представляет начальные гипотезы о некоторых причинах, лежащих в основе этих проблем (частично основанных на исследованиях, приведенных во Вставке 3.1 относительно причин и условий, приводящих к повышению уровня прозрачности) и, при этом некоторые предварительные соображения по соответствующим ответам. Мы обращаем внимание на нашу теорию по рецессии и нестабильности, потому что на них обращалось меньше внимания в предыдущих отчётах.

Причины, лежащие в основе рецессии иногда очевидны, но иногда имеют больше особенностей. Отдельные причины, рассмотренные ниже, также могут быть подключены.

Изменение политической ситуации, включая политическую нестабильность

Ввиду меняющихся политических обстоятельств, публикация документов может быть прервана из-за приоритетов нового руководства или перестановки в министерствах, ответственных за производство и публикацию документов. К примеру, рецессия бюджетной прозрачности, отмеченная в Египте и Йемене в 2012 году, была, вероятно, обусловлена преобладающими политическими обстоятельствам в этих странах. В качестве недавнего примера, отмеченного ранее, правительству Непала не удалось опубликовать Бюджетное предложение исполнительной власти после роспуска законодательного органа.

Изменение ведомственной практики

Практика прозрачности может контролироваться чиновниками, которые либо подвергаются небольшому внутреннему или внешнему давлению или которые невосприимчивы к нему. Недостаточное давление для увеличения объёма бюджетной информации, или в некоторых случаях оказание давления со стороны исполнительной власти для сокрытия информации, в сочетании со слабой институциональной или правовой основой для публикации документов (в том числе общественный график производства и публикации), могут послужить причиной для правительственных чиновников просто приостановить производства бюджетных документов. У правительственных чиновников также может не хватать технических навыков или ресурсов для публикации полного спектра бюджетных документов на постоянной основе.

Ослабление пристального внимания или стимулов со стороны международных доноров

Смещение приоритетов для международных доноров может способствовать уменьшению технических или финансовых ресурсов для поддержания уровня разработки и публикации документов, что может привести к недостаточной активности в исполнении. Кроме того, снижение объёма помощи, которая обуславливается выполнением или поддержанием повышения уровня прозрачности бюджета, может ослабить стимулы для поддержания достигнутых успехов и снижению политической воли для проведения таких реформ.

Ослабление пристального внимания со стороны гражданского общества и общественности

После того, как бюджетные процессы становятся более прозрачными, давление со стороны гражданского общества может ослабнуть, так как повестка дня по достижению прозрачности будет считаться выполненной. Чувствуя уменьшение давления, некоторые страны могут вернуться к менее прозрачным практикам, отчасти из-за ведомственного дискреционного права, упомянутого выше. Кроме того, если гражданское общество и граждане не смогут использовать или обращать внимание на предоставленную бюджетную информацию, возможно, по причине отсутствия необходимых для этого навыков, всеобъемлющее давление по поддержанию уровня публикации может оказаться слабым.

Реакция на рецессию и волатильность

Один из способов ограничения бюрократического произвола и снижения роли изменяющегося политического давления - закрепление практики прозрачности бюджета в качестве закона. Последний документ МБП расследует возможности влияния правовых положений по уровню прозрачности бюджета на улучшение практики увеличения уровня бюджетной прозрачности.²⁴ В то время как результаты не являются полностью окончательными, они показывают, что введение сильных правовых положений по уровню прозрачности связано с улучшением состояния бюджетной прозрачности в ряде стран (хотя и с задержкой в некоторых случаях). Например, показатель ИОБ Либерии увеличился на 40 баллов в период выпуска обзора между 2008 и 2012 гг. следом за принятием директив по Управлению государственными финансами для закона по управлению

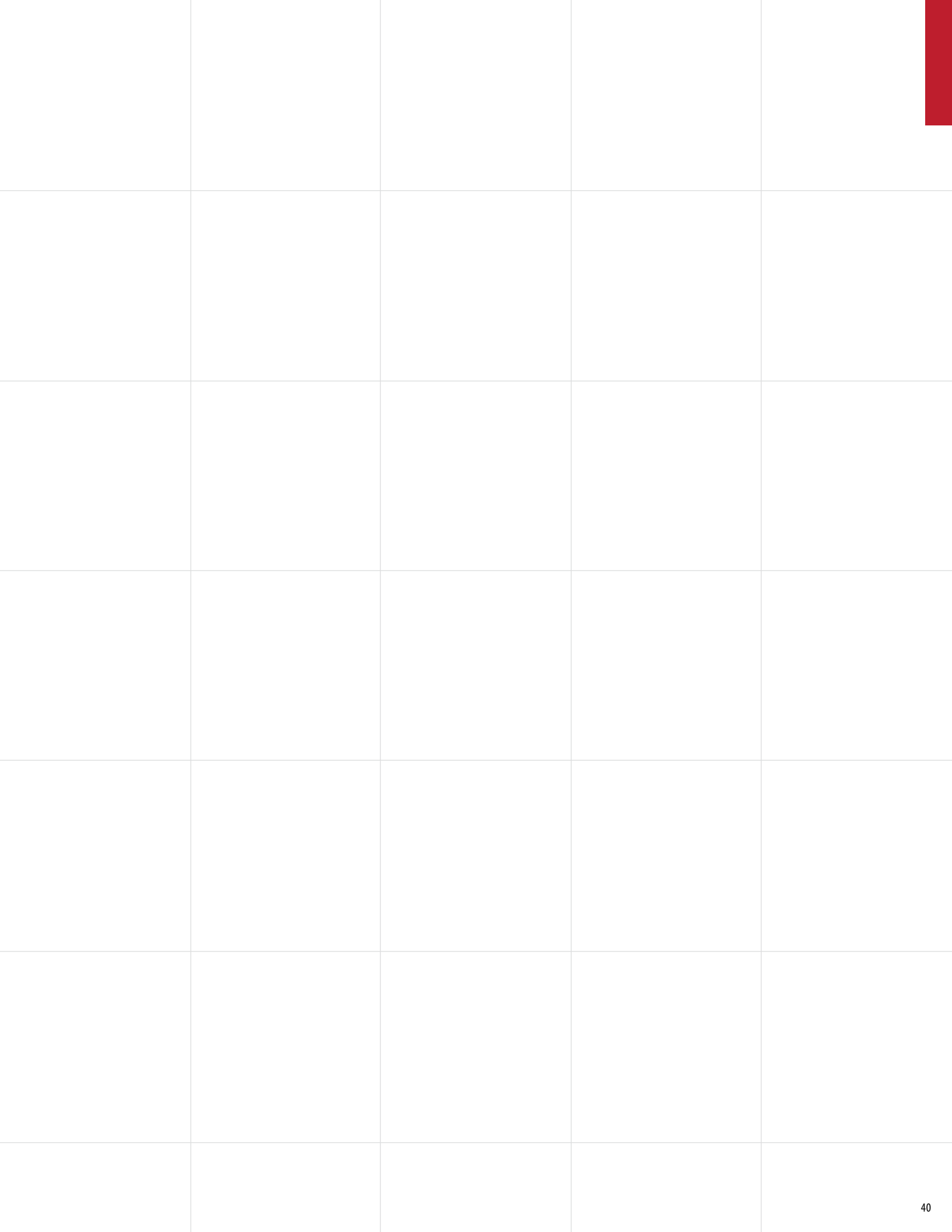
24. де Рензио П. и Миллс Л. (2011). «Прозрачность и участие в финансовом управлении государственными ресурсами: Что говорится в бюджетных законах?» МБП: Вашингтон, округ Колумбия <http://internationalbudget.org/publications/ibp-research-note-no-1-transparency-and-participation-in-public-financial-management-what-do-budget-laws-say-2/>

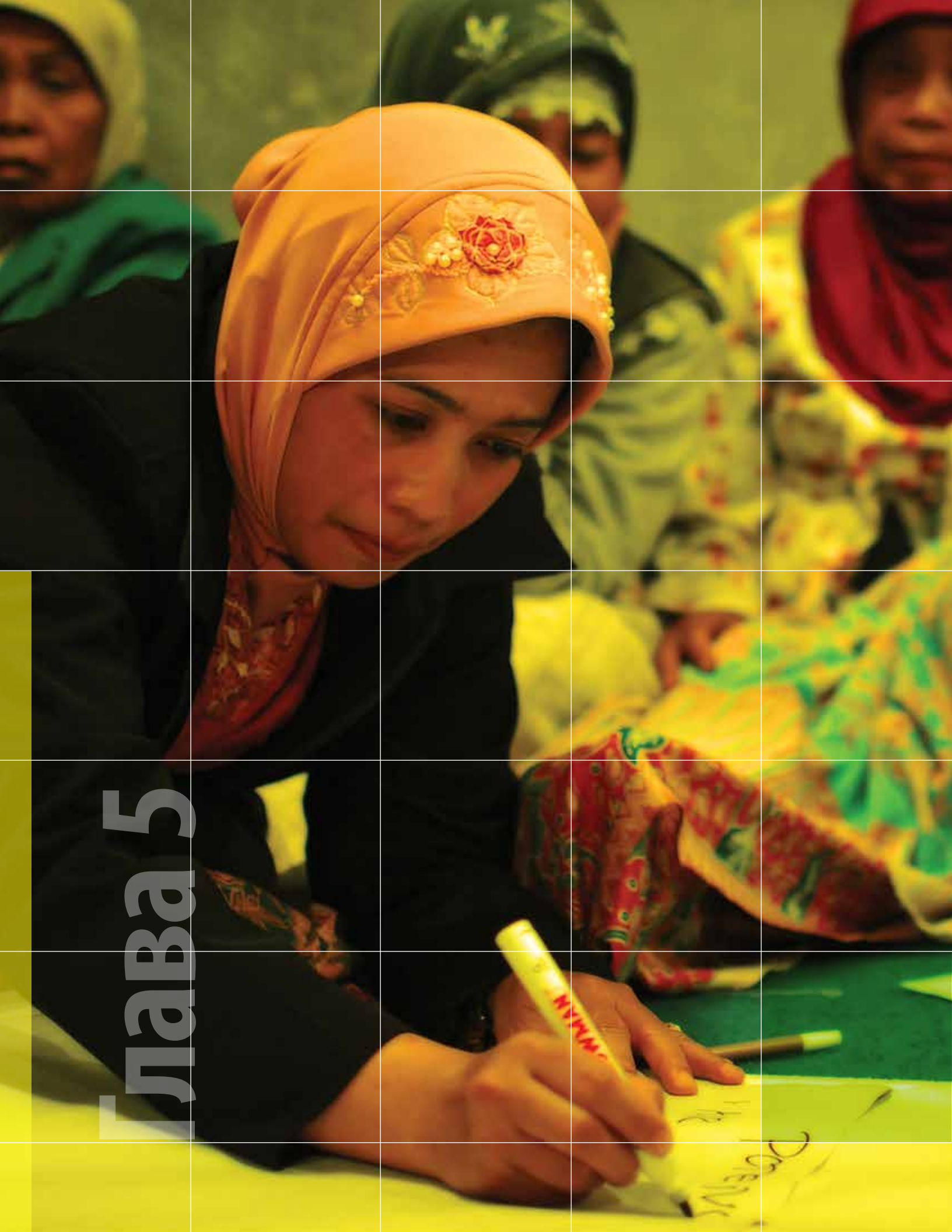
финансами и государственными ресурсами в 2009 г.

Документ обнадёживает заявлением, что при вступлении в законную силу требования по публикации определённых документов, увеличивается вероятность того, что эти документы будут опубликованы. В Бразилии, например, публикуются семь документов, пять из которых являются обязательными по закону. Таким образом, правовые положения по обеспечению уровня прозрачности, конкретно определяющие и представляющие подробную информацию о видах и сроках публикуемых документов, играют определённую роль в закреплении прозрачности реформ в рамках закона.

Когда дело доходит до стран, находящихся в самом низу рейтинга ИОБ, ограниченное гражданское пространство, обычно разрешенное в этих странах, также предполагает, что внешние действующие субъекты могут быть в лучшем положении для содействия реформам. Тем не менее, внешние действующие субъекты могут быть менее влиятельным в некоторых из этих стран, особенно в тех, которые получают доходы от природных нефтяных ресурсов, и выступающие в качестве буфера против давления со стороны доноров.

В будущем, МБП планирует выделять больше ресурсов и уделять больше внимания вопросам о поддержании статуса улучшения уровня прозрачности бюджета и стимулах к действию для тех стран, которые много лет уже находятся на неадекватных уровнях прозрачности. Постоянным, однако, должна оставаться бдительность национальных и внешних действующих субъектов, чтобы не допустить правительства к снижению уровня прозрачности или, предпочтительно, чтобы обеспечить необходимые меры по предоставлению достаточной информации, необходимой для полноценного обсуждения бюджета.





Глава 5

Участие общественности: Растущая поддержка, но замедление в исполнении

Создание условий, при которых происходит регулярное повышение подотчётности правительства по управлению государственными средствами, влечет за собой больше последствий, чем создание систем прозрачности бюджета. Правительство должно также предоставить реальные возможности для граждан и гражданского общества по участию в бюджетном процессе, а также создавать и поддерживать сильные формальные надзорные учреждения. Бюджетная прозрачность, участие общественности в бюджетном процессе и сильные институты формального надзора представляют три основных фактора надежной экосистемы бюджетной подотчётности. Обзор открытости бюджета исследует все эти три фактора.

В этой главе рассматривается участие общественности в бюджетном процессе. В главе исходят из убеждения, что широкое и эффективное участие общественности в бюджетном процессе даёт возможность лицам, принимающим решения, ознакомиться с различными мнениями, а также обеспечивает возможность выражения национальных приоритетов в бюджетных решениях.

Глобальная поддержка участия общественности

До 2012 года немногие учредители международных стандартов признавали участие в качестве ключевого компонента хорошо функционирующую бюджетную систему, и никто не предусматривал в стандартах или руководящих документах положение о передовой практике участия общественности в национальных бюджетных системах. Поэтому вопросы обзора, поставленные МБП в Обзоре открытости бюджета за 2012 г., были первой попыткой сформулировать набор руководящих принципов о том, как должно быть организовано участие в бюджетном процессе на национальном уровне.

Одновременно с работой МБП над обзором 2012 г. Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT), многосторонняя инициатива, в которой МБП является членом-учредителем, разработала 10 общих принципов прозрачности в налогово-финансовой сфере, в том числе тот, который закрепляет права граждан на конструктивные возможности участия в бюджетной политике. Эти принципы были впоследствии одобрены в резолюции, принятой Генеральной Ассамблеей Организации

Объединенных Наций в декабре 2012 года.²⁵

Поддерживаемый частично МБП и деятельностью GIFT, сложился и продолжает укрепляться консенсус о том, что участие общественности является важным компонентом хорошо функционирующей, подотчетной, бюджетной системы. Международные нормотворческие органы, такие как Международный валютный фонд (МВФ) и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) укрепили свою поддержку участия в бюджетном процессе как дополнение к своим стандартам прозрачности. ОЭСР опубликовала «Принципы бюджетного управления», которые включают конкретные формулировки необходимости обсуждения бюджета в «содержательной, открытой и

«Сложился и продолжает укрепляться консенсус о значении участия общественности как важного компонента хорошо функционирующей, подотчетной, бюджетной системы».

реалистичной» атмосфере.²⁶ Кроме того, в своём «Кодексе по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» за 2014 г. МВФ призывает «правительство обеспечить ... граждан доступным резюме о последствиях бюджетной политики и возможности участия в обсуждении бюджета». ²⁷ Формулировки в обоих документах касательно участия общественности представлены в новой редакции.

В то же самое время, GIFT расширила свою программу деятельности по участию и начала документировать практические и значимые примеры участия общественности по всему миру. GIFT намерена использовать эти исследования конкретных случаев для разработки руководящих принципов участия общественности и подборки передовых практик для участия в бюджетном процессе.²⁸ Деятельность GIFT направлена на оказание помощи международному сообществу в понимании вопросов об участниках бюджетного процесса, принципах механизмов участия и выстраивание гражданского участия в общих рамках подотчетности.

Определение возможностей для гражданского участия

В контексте развития знаний и норм по надлежащей практике гражданского участия, важно понимать, какие положения в обзоре определены и какие не определены, когда речь заходит о гражданском участии.

25. См. Высокие принципы GIFT по уровню прозрачности в налогово-бюджетной сфере <http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php>

26. См. Принципы ОЭСР по бюджетному управлению <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>

27. См. Кодекс МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

28. См. Исследование конкретных случаев GIFT участия в бюджетном процессе <http://www.fiscaltransparency.net/resources-all/>

В обзоре имеется 16 показателей, имеющих отношение к гражданскому участию. Показатели, прежде всего, оценивают создание правительством необходимых условий, позволяющих спланированное, прямое взаимодействие общественности с правительством (в том числе, исполнительной и законодательной власти и высшего органа аудита) во время официального национального бюджетного процесса.

Показатели опроса изучения гражданского участия подвержены определенным ограничениям. Они, например, не определяют качество гражданского участия или его воздействия на бюджетный процесс. Таким образом, выводы, полученные из обзора, не дают определения об улучшении бюджетных результатов вследствие осуществления конкретных механизмов гражданского участия. Кроме того, обзор не проводит различия между элитным и массовым участием.

В результате, обзор признает два вида механизмов участия: один, который полагается на участие экспертов в области политики, но не создаёт пространства для более широкого вклада со стороны общественности, как, например, создание консультативного совета; и другой, предназначенный для более непосредственного использования обратной связи от общественности. Наконец, обзор только оценивает прямые, официальные механизмы гражданского участия. Поэтому в нём не рассматривается, в какой степени граждане и гражданское общество могут воздействовать на бюджеты через информационно-пропагандистские кампании и прочие инициативы, предпринятые вне официального бюджетного процесса, хотя такое неофициальное участие может, порой, оказывать больше влияния, чем официальное участие.

Понимание того, как определить степень и качество гражданского участия в бюджетном процессе, все еще находится на ранней стадии. Показатели обзора помогают, таким образом, доводить до сведения о наличии более подробного пакета основополагающих положений и принципов передовой практики, разработанных GIFT. Для лучшего и детального понимания возможных причин эффективного участия в бюджетном процессе, показатели обзора по гражданскому участию должны быть соответственно уточнены.

Результаты гражданского участия

В то время как гражданское участие является необходимым дополнением прозрачности бюджета для получения лучших результатов подотчетности правительства, результаты обзора за 2015 г. показывают, что объем раскрытия бюджетной информации, как правило, не сопровождается предоставлением широких возможностей гражданского участия в бюджетном процессе. Из 24 стран, предоставивших

достаточную бюджетную информацию, (показатели ИОБ свыше 60 баллов), только семь соответствуют удовлетворительному уровню предоставления возможностей для гражданского участия. Например,

РИС. 5.1: СРАВНЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОСТИ ПО УРОВНЮ ПРОЗРАЧНОСТИ И УЧАСТИЮ В 2015 Г.

		Гражданское участие		
		Слабое (0-40)	Ограниченное (41-60)	Адекватное (61-100)
Уровень прозрачности	Предоставляют минимальную, неудовлетворительную и вообще никакой информации (ИОБ 0-40)	33 страны	0 страны	0 страны
	Предоставляют ограниченную информацию (ИОБ 41-60)	41 страны	3 страны	0 страны
	Предоставляет существенную или подробную информацию (ИОБ 61-100)	8 страны	9 страны	7 страны

показатели ИОБ Швеции и Германии составляют 87 и 71 баллов соответственно, но всего лишь 48 и 23 балла по гражданскому участию.

Отсутствие формальных возможностей для гражданского участия в бюджетном процессе может свести на нет положительные эффекты высокого уровня прозрачности. Если общественность имеет больший доступ к информации, но никаких официальных возможностей её использования для влияния на политику, то значительно уменьшаются её возможности в вопросе повышения подотчетности правительства. Общественность также может быть менее склонна к оказанию давления по увеличению уровня прозрачности, если у неё не имеется возможностей использования информации для воздействия на принятие решений. В некоторых случаях формальные возможности участия могут в какой-то степени заменить неформальные возможности. Но эти неформальные возможности также могут быть произвольно отобраны (например, представители власти могут просто принять решение не участвовать в неформальных дискуссиях). В результате, официальные и неформальные возможности для

“Из 24 стран, предоставивших достаточную бюджетную информацию, (показатели ИОБ свыше 60 баллов), только семь соответствуют удовлетворительному уровню предоставления возможностей для гражданского участия”.

гражданского участия следует рассматривать как взаимодополняющие и взаимоусиливающие, но не в качестве замены друг другу.

Возможности для гражданского участия с различными правительственными субъектами

Обзор за 2015 г. показывает, что степень гражданского участия является недостаточной на всех этапах бюджетного процесса. Это, скорее всего, происходит во время стадии утверждения законодательным органом, а не в ходе реализации или на стадиях аудита бюджетного процесса. Даже когда законодательные, исполнительные органы и высшие органы аудита создали программы по вовлечению общественности в бюджетный процесс, в их подходах часто отсутствует передовая практика. Без механизмов гражданского участия, которые должны охватывать весь бюджетный процесс и действительно наделять граждан правом голоса, правительства всё еще будут не в состоянии полностью использовать положительное воздействие гражданского участия на принятие бюджетных решений.

Гражданское участие и парламент

“Общественные слушания часто создают только видимость общественных слушаний, на которых в действительности граждане лишены права голоса”.

Результаты обзора показывают, что наиболее распространенным

способом для правительства по привлечению общественности к участию в бюджетном процессе являются парламентские слушания. Они включают в себя слушания по макроэкономической и фискальной политике, представленной в бюджете и по отдельным бюджетам центральных правительственных министерств, ведомств и учреждений. Тем не менее, примерно в 40% обследованных стран, законодательные органы не проводят открытые для общественности слушания по бюджету.

Кроме того, эти общественные слушания слишком часто создают видимость участия общественности, фактически лишая граждан подавать официальные запросы. Общественность может давать комментарии и рекомендации на слушаниях по макроэкономическому прогнозированию в

менее чем трети случаев; это отношение становится еще меньше, когда дело доходит до слушаний по отдельным бюджетам административно-территориальных единиц. Комментарии и рекомендации общественности по обоим типам законодательных слушаний имели место только в 19 из 102 обследованных стран. Существует ограничительный порог, при котором общественности разрешено присутствовать на парламентских дебатах, однако, без права голоса.

Гражданское участие может усилить законодательный контроль, привнеся новые знания и информацию в бюджетное обсуждение. Конгресс США, например, регулярно проводит слушания от общественных свидетелей по бюджетным вопросам. Заслушивание комментариев и рекомендаций, а также результатов анализа экономистов, профсоюзов и гражданского общества может, среди прочего, дополнить анализ бюджета, проводимый законодательной властью и поддерживающими её учреждениями; и в случае принятия во внимание многочисленных перспектив, процесс принятия решения законодательной властью может быть усилен.

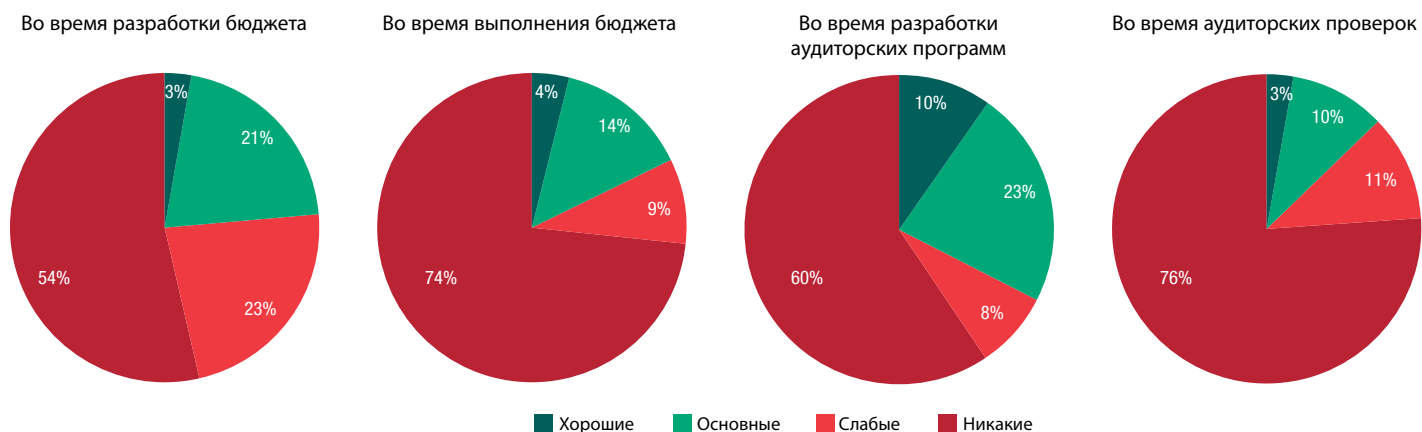
Гражданское участие и исполнительные органы

Менее чем в половине обследованных стран, исполнительные органы создали некоторый механизм, чтобы определить перспективы общественности по бюджетным приоритетам, так чтобы их можно было принимать во внимание при разработке Бюджетного предложения исполнительной власти. Его эффективность снижается до одной трети, когда дело доходит до получения общественного мнения по реализации бюджета.

Многие из этих механизмов по вовлечению общественности не используются широко или являются недоступными. При создании среды, в которой общественности предоставляются возможности для участия, и её обратная связь находит отражение в правительственных решениях, всё ещё остаются задачи, которые даже активная исполнительная ветвь власти не в состоянии выполнить.

В нескольких странах, где исполнительная власть предприняла шаги по созданию значимых механизмов по разработке бюджета и этапов его исполнения, опыт показал, что

РИС. 5.2: ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ



разнообразие подходов с учетом самих стран может быть реализовано для использования гражданского вклада.

Примерами таких механизмов могут быть:

- В Бразилии, правительство ввело Правления общественной политики, которые работают на конкретных политических аренах (таких, как здравоохранение и образование) на муниципальных, государственных и национальных уровнях. Эти правления состоят из выборных членов, представляющих граждан, должностные лица, профсоюзы и общественные организации. На каждом правительственном уровне эти представители обсуждают и утверждают Годовой бюджет и Годовой отчет соответствующего учреждения.²⁹
- В Новой Зеландии отдельные правительственные ведомства и учреждения часто используют опросы клиентов для получения мнения общественности по различным аспектам исполнения бюджета и производства услуг.
- В Индии, правительство приняло социальный аудит как средство оценки исполнения Национального проекта по обеспечению занятости в сельских районах некоторых штатов. Общественный аудит является в широком смысле процессом участия, посредством которого местные общины рассматривают правительственные решения и оценивают программы в рамках аудита. Эти процессы включают в себя общественные слушания, на которых, как правило, присутствуют государственные чиновники, местные представители, средства массовой информации и жители области. Выступающие лица свидетельствовали о случаях коррупции и неэффективности использования государственных средств, а также непродуманного планирования государственными органами.

Гражданское участие и высшие органы аудита

В то время как высшие органы аудита создавали пространство для участия общественности, многие, казалось, не были заинтересованы в механизмах гражданского участия и избегали диалога или взаимодействия лицом к лицу с общественностью. Результаты обзора показывают, что высшие органы аудита готовы скорее установить механизмы, посредством которых общественность может подавать жалобы или предложения по программам аудита (31 страна в основном или полностью уже сделала это), чем разрабатывать системы гражданского участия в качестве респондентов или свидетелей по аудиторским проверкам с начала их работы. Например, прямые телефонные линии для жалоб о мошенничестве были установлены в Счётной палате США и Великобритании, в то время как Инспекционная комиссия по проверке отчётности в Южной Корее создала систему запроса гражданского аудита, которая позволяет общественности запрашивать проведение специальных проверок от Счётной палаты.

В то время как прием обратной связи от общественности по проверяемым агентствам, программам и проектам часто можно проводить при помощи инструментов Интернета, вовлечение граждан к аудиторским проверкам может потребовать более прямого взаимодействия с общественностью. Только 13 стран в

основном или полностью создали такие механизмы. Высшие органы аудита не должны уклоняться от участия представителей общественности в своих проверках в качестве респондентов или свидетелей, и выходить за рамки типичной практики ограничения обсуждения должностных лиц, ответственных за управление программами.

Участие общественности в процессе аудита может повысить способность высших органов аудита. Общественность может больше расширить географию аудита вплоть до отдаленных районов, куда поездка может оказаться дорогостоящей или трудной для путешествия, и выявлять случаи коррупции, когда личные интересы правительства препятствуют этому. На Филиппинах, например, Комиссия по аудиту создала программу, названную Гражданский коллегиальный аудит, которая приглашает общественность принять участие в процессе аудита. В рамках этой программы, комиссия сотрудничает с общественными организациями для создания специальных аудиторских групп и проводит аудит рационального использования средств отдельных государственных проектов.

Исследование конкретных случаев гражданского участия

По механизмам активного участия общественности имеется не так много примеров. Тем не менее, можно выделить несколько стран, разработавших инновационные программы для вовлечения общественности в процесс обсуждения национального бюджета. К ним относятся Бразилия, Кения, Филиппины и Южная Корея. GIFT заказала серию исследований конкретных случаев для документирования инновационных практик общественного участия, осуществлённых в ряде стран. Исследования конкретных случаев на Филиппинах, в Южной Корее и Кении приведены ниже с некоторыми расширенными пунктами, основываясь на беседах с авторами и информации, собранной при помощи анкеты Обзора открытости бюджета.

Изучение конкретного случая 5.1: Филиппины³⁰

Центральной проблемой при разработке любого механизма гражданского участия является выяснение участника – широкая общественность, гражданское общество, политические эксперты -, обеспечивающего вклад в бюджетный процесс. Правительство Филиппин установила смешанный подход к общественному взаимодействию в бюджетном процессе, который включает в себя как массовый механизм, известный как бюджетирование с общественным участием местного уровня и консультации на национальном уровне с общественными организациями при содействии Бюджетных партнерских соглашений. Эти подходы позволяют правительству осуществлять на широкой основе обратную связь непосредственно с гражданами, а также проводить целевые консультации с организациями гражданского общества, которые могут принести больше технических знаний для политических дискуссий.

29. GIFT (2015). «Время пришло: Развитие общественного участия в государственной налогово-бюджетной политике и процессе разработки бюджета». GIFT: Вашингтон, округ Колумбия. http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?ldToOpen=20150729123

30. Полный доклад см. Магно Ф. (2015). «Участие общественности и прозрачность в налогово-финансовой сфере на Филиппинах». GIFT: Вашингтон, округ Колумбия <http://www.fiscaltransparency.net/resources/files/20150706115.pdf>

Бюджетирование с общественным участием местного уровня под руководством национального правительства. Оно включает в себя создание Местных рабочих групп по сокращению масштабов бедности, которые состоят из равного числа государственных и негосударственных представителей. Эти группы проводят консультации с целью определения, какие общественные блага и социальные услуги необходимы местным жителям. Приоритеты, выявленные этими консультациями, затем помогают наполнить содержанием бюджет соответствующего национального ведомства. В ходе подготовки бюджета на 2014 года, бюджетирование с общественным участием местного уровня охватило свыше 1 200 городов и муниципалитетов, 12 национальных правительственных учреждений и одну государственную корпорацию, по крайней мере, с тремя общественными организациями по участвующему городу/ муниципалитету. Для бюджета 2015 года, правительство сделало обязательным для всех местных органов власти участие в бюджетировании с общественным участием местного уровня. Проекты на общую сумму 20,8 млрд. филиппинских песо (около 460 млн. долларов США) были определены при помощи процесса бюджетирования с общественным участием местного уровня и включены в бюджет 2015 г.

Правительство дополняет бюджетирование с общественным участием местного уровня Бюджетными партнерскими соглашениями. Благодаря этим соглашениям, национальные правительственные учреждения приглашают общественные организации, вооружённые техническими знаниями, для участия в подготовке своих бюджетных предложений и оказания помощи в принятии решений по бюджетным приоритетам. Например, в 2011 году сеть общественных организаций вошла в Бюджетное партнерское соглашение с Национальной жилищной администрацией. Выявив некоторое количество участков для переселения бедных людей, сеть использовала соглашение для успешного давления по увеличению 1,26 млрд. филиппинских песо (около 28 миллионов долларов США) в бюджет Национальной жилищной администрации для поддержки проектов переселения 2012 года. По состоянию на апрель 2014 года, 15 учреждений вступили в Бюджетные партнерские соглашения с общественными организациями, и три учреждения завершили консультации без официального партнерства.

Изучение конкретного случая 5.2: Южная Корея³¹

Правительство Южной Кореи создало два инновационных механизма гражданского общества и общественности для внесения вклада в выполнение государственных программ.

Во-первых, правительство создало двухэтапный процесс мониторинга и оценки государственных программ. На первом этапе министерства работают с комитетом экспертов в области политики и членами общественных организаций для проведения оценки программ министерства и выявления случаев расточительного расходования. На втором этапе,

Министерство стратегии и финансов рассматривает отчёты отраслевых министерств. Программы, получающие низкие рейтинги, могут столкнуться с сокращениями по бюджету.

Во-вторых, для получения более широкой обратной связи от общественности Министерство стратегии и финансов создало веб-сайт для сбора информации от общественности по нецелевым расходам и бюджетным хищениям. Общественность получает финансовое вознаграждение за свой вклад: на состояние 2015 г. физическое лицо могло получить до 39 миллионов вон (около 34 000 долларов США), если результаты представленной информации способствовали увеличению доходов или экономии по счетам бюджетных расходов. Между 1998 и 2013 году, граждане и государственные служащие сообщили о 1 922 случаях расточительного расходования или незаконного присвоения, в результате чего поступление увеличилось на 13,5 трлн. вон (около 11 млрд. долларов США) и экономия расходов на 2,3 трлн. вон (около 2 млрд. долларов США). В свою очередь, правительство выплатило около 35 млрд. вон (около 31 млн. долларов США) в виде вознаграждения.

Изучение конкретного случая 5.3: Кения³²

В Кении по конституции и другим нормативным актам официально были созданы механизмы участия как во время формирования бюджета и его утверждения (с исполнительной и законодательной властью, соответственно). Эти механизмы предлагают гражданам и гражданским обществам две широкие возможности для воздействия на политику и приоритеты, которые будут отражены в утвержденном государственном бюджете.

Во-первых, на ранних стадиях разработки бюджета, эти законы установили механизм для участия общественности в разработке Предварительного бюджетного заявления (имеющего название в Кении «Заявление по бюджетной политике»). Министерство финансов организует публичные слушания, в основном на национальном уровне, по таким отраслям, как здравоохранение, образование, общественная безопасность и сельское хозяйство. У граждан имеется возможность - хотя и ограниченная - внести свой вклад в содержание Заявления по бюджетной политике, прежде чем оно будет представлено в парламент. Во время этих отраслевых слушаний, гражданским обществам и гражданам предлагается задавать вопросы и вносить предложения и рекомендации по содержанию Заявления по бюджетной политике. Таким образом, граждане имеют возможность воздействовать на политику и приоритеты бюджета, прежде чем министерство финансов разработает проект бюджета.

Некоторые общественные организации разработали инновационные способы использования этой возможности для воздействия на приоритеты доходов и расходов. Институт экономических проблем, например, берет на себя публичные консультации по всей стране и готовит альтернативный гражданский бюджет. Затем бюджет представляется на общественные слушания для доведения информации в

31. Полный доклад см. Ли В. (2015). «Новые проблемы и неопределённые ответы: Обновление по Корею». GIFT: Вашингтон, округ Колумбия <http://www.fiscaltransparency.net/resources/files/20150727121.pdf>

32. Полный доклад, см. «Сравнительное изучение конкретного случая по участию общественности в налогово-бюджетной политике и бюджетных процессах государства на национальном уровне: Кения» <http://www.fiscaltransparency.net/resources-all/>

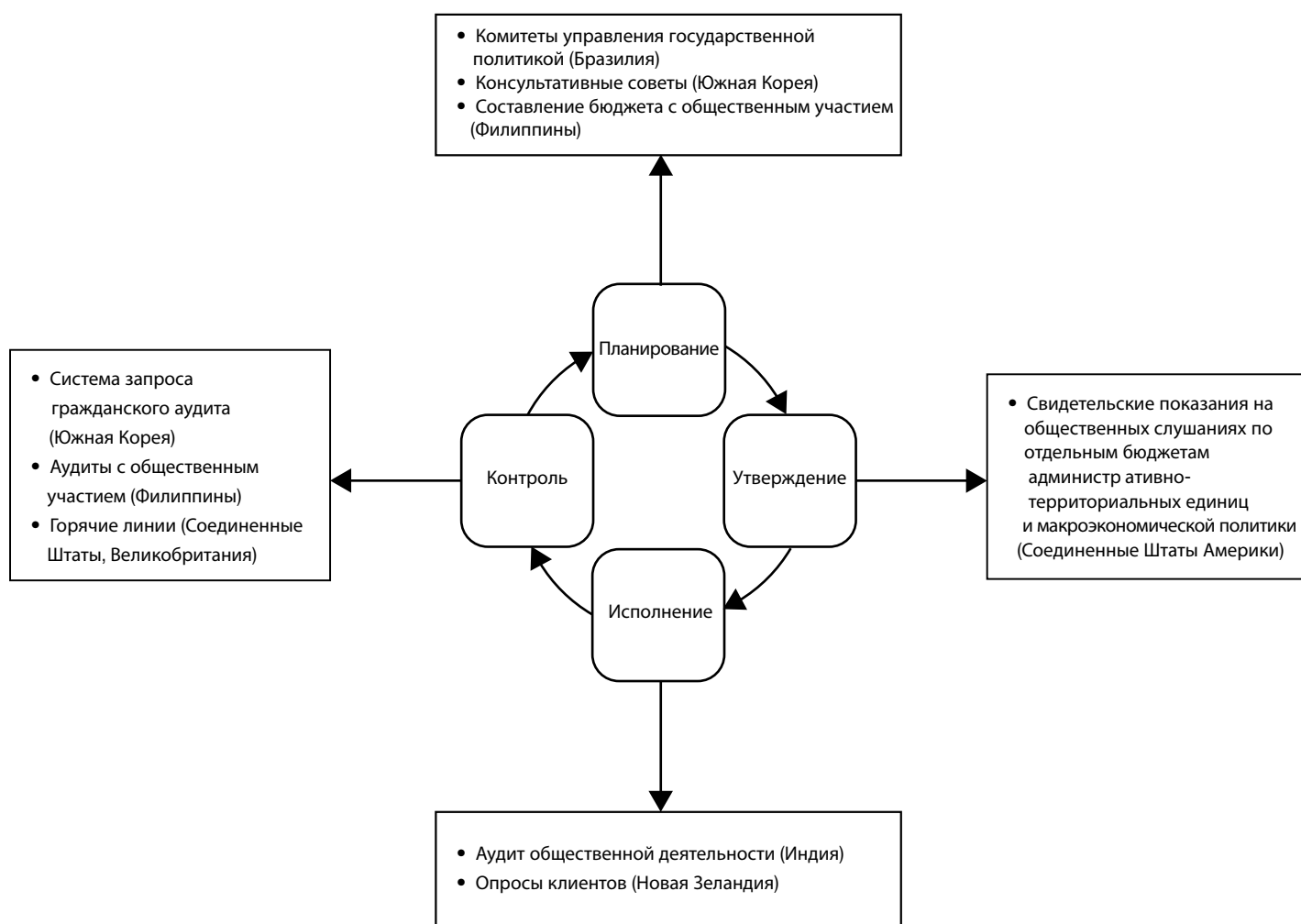
рамках разработки Заявления по бюджетной политике.

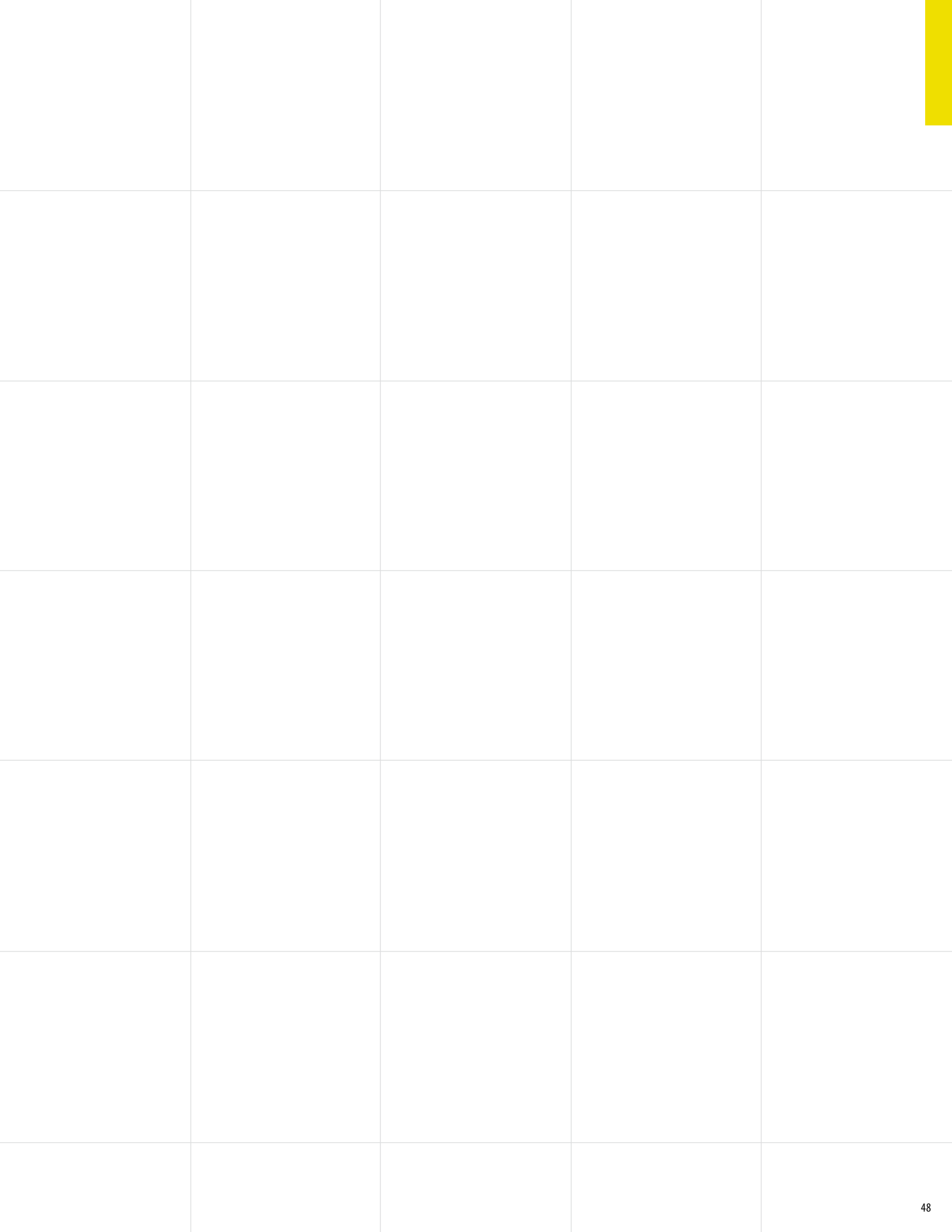
Вторая возможность для гражданского общества и граждан воздействовать на политику и бюджетные ассигнования проявляется, когда бюджет законодательной власти и комитет по ассигнованиям рассматривают Бюджетное предложение исполнительной власти. Двухмесячный период, в течение которого парламент обсуждает и вносит изменения в проект бюджетного предложения, является возможностью для общественности воздействовать на содержание бюджета. В течение этого периода, гражданское общество может подавать предложения в комитет во время общественных слушаний в Найроби посредством пояснительных записок, по электронной почте или презентациями.

Повышение активности гражданского участия

Результаты обзора показывают, что большинство стран в значительной степени не соответствуют требованиям по обеспечению реальных возможностей для гражданского участия в бюджетном процессе. Тем не менее, описанные выше исследования конкретных случаев показывают, что некоторые правительства осуществляют эффективные механизмы для облегчения вклада общественности в разработку бюджета. В то время как любой механизм участия необходимо адаптировать к конкретной ситуации в стране, эти исследования конкретных случаев служат также инновационным примером того, как механизмы могут быть упорядочены. В конечном счете, реализации таких механизмов имеет потенциал для улучшения уровня эффективности и рациональности бюджетов.

РИС. 5.3: ПРИМЕРЫ МЕХАНИЗМОВ УЧАСТИЯ НА КАЖДОМ ЭТАПЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА







Глава 6

Роль надзорных учреждений

Исполнительные, законодательные и высшие органы аудита играют существенную роль в хорошо функционирующей бюджетной системе. В то время как исполнительная власть играет ведущую роль в разработке и реализации бюджета, законодательная власть может сыграть значительную роль во внесении изменений в Бюджетное предложение исполнительной власти, а парламент и высший орган аудита могут обеспечить устойчивый и систематический контроль расходных средств по назначению и реализации национальных приоритетов. В то время как гражданское общество играет важную роль в качестве независимого органа по контролю, оно не может заменить основную роль формальных надзорных учреждений. На самом деле, эффективное взаимодействие гражданского общества зависит в значительной степени от наличия действенных институтов надзора.

Контроль и парламент

Парламенты играют существенную роль в обеспечении сбора и расходования государственных средств, отражая национальные приоритеты, роль которых часто закреплена в конституции страны. В то время как степень участия парламента в бюджетном процессе различается в разных странах, он потенциально может играть важную роль на всех четырех этапах бюджетного цикла. В большинстве стран, законодательные органы несут ответственность за принятие бюджета, предложенного органами исполнительной власти, и привлекают правительство к ответственности по результатам исполнения бюджета. В некоторых странах, законодательные органы также участвуют в бюджетном процессе до подачи Бюджетного предложения исполнительной власти - в Бразилии, например, законодательный орган утверждает Предварительное бюджетное заявление. Кроме того, законодательные органы, как правило, тоже принимают участие в конце бюджетного цикла, рассматривая аудиторские отчеты и оценивая соответствие действий исполнительных органов рекомендациям высшего органа аудита.

Баланс сил между исполнительной и законодательной властью касательно воздействия на бюджет варьируется от страны к стране в зависимости от национальных законов, обычаев и прочих факторов. Обзор открытости бюджета включает 11 вопросов для оценки эффективности законодательной власти на всех циклах бюджетного процесса. Обзор определяет эффективность законодательной власти на основании её доступа к исследовательскому и аналитическому потенциалу; её вовлеченности в бюджетный процесс до подачи Бюджетного предложения исполнительной власти; её области действия по изменению Бюджетного предложения исполнительной власти; и степени, в которой исполнительная власть может обойти

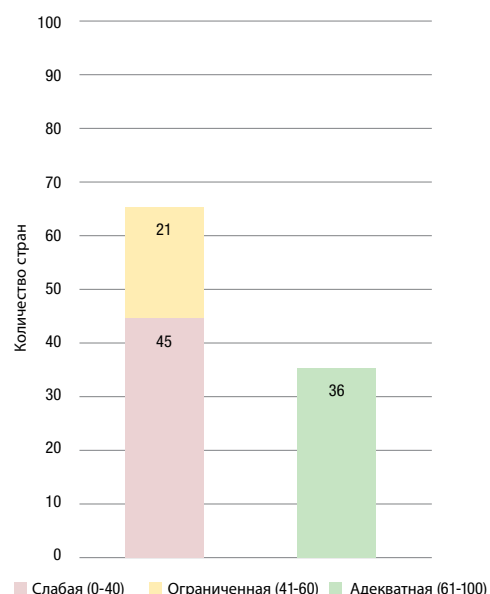
законодательный орган при принятии изменений в Утвержденный бюджет в ходе исполнения бюджета. Чем больше эффективность законодательного органа, определённой по этим показателям, тем вероятней, что он будет играть влиятельную - и, надо надеяться, конструктивную - роль в бюджетном процессе.

В обзоре за 2015 г. средний показатель степени эффективности законодательной власти составляет 48 из 100 баллов. Это означает, что, в среднем, степень эффективности законодательной власти в обследуемых странах была ограничена. Почти две трети опрошенных стран имеют законодательные органы со слабыми или ограниченными полномочиями для активного участия в бюджетном процессе и исполнения своих обязанностей по контролю. А именно:

- Только 36 стран - примерно одна треть из опрошенных стран – считаются странами с эффективными законодательными органами с показателем 61 или больше баллов.
- Двадцать одна страна имеет законодательные органы с ограниченной степенью эффективности и показателем между 41 и 60 баллами.
- Сорок пять стран имеют слабые законодательные органы с показателем 40 или меньше баллов.

Таким образом, в 66 обследованных странах способность законодательных органов контролировать бюджет сильно ограничена. Это ослабляет всю систему бюджетной подотчетности в этих странах.

РИС. 6.1.: СТРАНЫ, СГРУППИРОВАННЫЕ ПО СТЕПЕНИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ



Воздействие законодательных органов на бюджет варьируется в зависимости от бюджетного цикла даже среди стран, в которых законодательные органы считаются, что имеют достаточные полномочия. Обзор показывает, что полномочия законодательной власти наиболее сильны на стадии утверждения. Это неудивительно: во многих странах ответственность законодательного органа по утверждению национального бюджета закреплена в законе и рассматривается как основная ответственность учреждения. Тем не менее, слишком во многих странах законодательные органы не имеют достаточного времени для тщательного рассмотрения и анализа проекта бюджета. Например, законодательные органы в 31 стране имеют в своём распоряжении меньше, чем шесть недель для оценки и обсуждения Бюджетного предложения исполнительной власти. В семи из этих стран законодательная власть не получает проект бюджета до начала бюджетного года, если вообще получает.

Роль законодательной власти сравнительно слабее на других этапах бюджетного цикла. В 65 обследованных странах законодательная власть имела небольшую возможность сформировать бюджетные приоритеты до представления бюджета в парламент. Консультации по бюджетным приоритетам между исполнительной и законодательной ветвями власти во время разработки бюджета в этих странах либо не проводятся, либо сведены к ограниченному количеству законодателей, и обсуждение вопросов бюджетной политики до внесения на рассмотрение Бюджетного предложения исполнительной власти не является частью бюджетного процесса. В странах, где законодательная власть не имеет полномочий по внесению изменений в Бюджетное предложение исполнительной власти или такие полномочия значительно урезаны, в том числе из-за отсутствия времени для рассмотрения предложения, этап разработки фактически является только одной эффективной возможностью законодательного органа, чтобы повлиять на бюджет.

Кроме того, эти законодательные органы с ограниченными или слабыми полномочиями часто сталкиваются со значительными трудностями по исполнению надлежущего контроля в ходе исполнения бюджета. В этих странах, исполнительные органы могут произвольно менять бюджет, утвержденный законодательными органами, не посоветовавшись или не получив одобрение законодателей. Таким образом, фактические расходы могут отличаться от плана расходов, утверждённого законодательным органом. В подавляющем большинстве обследуемых в обзоре стран исполнительные органы могут обойти Утвержденный бюджет за счет перераспределения средств между министерствами, используя дополнительные поступления или потратив суммы, отложенные в сторону для непредвиденных расходов, действуя во всех случаях без предварительного получения согласия или участия от парламента.

Наконец, законодательные органы также должны иметь достаточный доступ к исследовательскому и аналитическому потенциалу для работы над бюджетом содержательным и эффективным способом. Тем не менее, более чем в половине обследованных стран, законодательный орган либо не имеет доступа к научно-исследовательскому потенциалу или полагается на сторонних исследователей. Сочетание

неудовлетворительного доступа к научно-исследовательскому потенциалу и недостаток времени или полномочий для рассмотрения бюджета может лишить влияния законодательной власти по отношению к исполнительной власти. Это увеличивает вероятность того, что она просто является органом для механической «штамповки» бюджета на этапе утверждения.

ВСТАВКА 6.1: ФАКТОРЫ, УМЕНЬШАЮЩИЕ СТЕПЕНЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПАРЛАМЕНТА

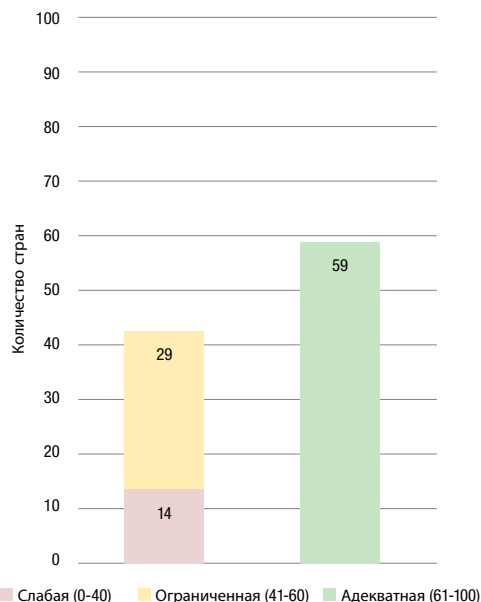
- Парламент имеет в своем распоряжении меньше шести недель для изучения предлагаемого бюджета в 31 стране.
- Парламент практически имеет совсем немного или совсем не имеет полномочий для внесения поправок в бюджет в 31 стране.
- Исполнительный орган может перемещать средства между административными единицами без утверждения или согласия парламента в 59 странах.
- Исполнительный орган может использовать дополнительные поступления без утверждения или согласия законодательного органа в 48 странах.
- Исполнительный орган может использовать фонды на случай непредвиденных обстоятельств без утверждения или согласия законодательного органа в 76 странах.
- Законодательный орган не имеет внутреннего научно-исследовательского потенциала в 55 странах.

Контроль и высшие органы аудита

Счётная палата страны, или высший орган аудита отвечает за то, чтобы государственный бюджет исполнялся в соответствии с существующими законами и правилами. Бюджетные решения, предложенные исполнительной властью и принятые парламентом, имеют значение только в том случае, если действительно деньги были израсходованы целенаправленно. Такой сценарий возможен, когда страны установят и наделят полномочиями независимый орган для обеспечения выполнения бюджета исполнительной властью в соответствии с законом. Поэтому, роль высшего органа аудита состоит в тщательной проверке использования государственных средств, диагностике возможных проблем и предложении решений. В свою очередь, парламент играет важную роль в использовании рекомендаций аудита и анализа для повышения подотчетности исполнительной власти.

Обзор использует четыре показателя для измерения эффективности высших органов аудита, рассматривая, таким образом, наличие условий, необходимых для эффективного контроля. Первые два показателя рассматривают независимость от исполнительной власти на основе таких факторов, как: кто имеет право снять главу высшего органа аудита и определить его бюджет, а также уровень дискреционных полномочий, предоставляемых высшему органу аудита в соответствии с законодательством для проведения аудита всех, кого он пожелает. Обзор также рассматривает вопрос о создании высшими органами аудита

РИС 6.2.: СТРАНЫ, СГРУППИРОВАННЫЕ ПО СТЕПЕНИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЫСШЕГО ОРГАНА АУДИТА



независимой системы контроля качества для оценки качества своих аудиторских отчетов. Наконец, обзор рассматривает вопрос о наличии у высшего органа аудита достаточных ресурсов для выполнения своих полномочий.

Обзор открытости бюджета за 2015 г. считает, что усреднённая эффективность высших органов аудита в обследуемых странах составляет 65 из 100 баллов. А именно:

- Пятьдесят девять стран имеют показатель 61 или больше баллов, заняв нишу «адекватной» категории. В то время как высшие органы аудита в этих странах, как правило, независимы от исполнительной власти и имеют доступ к соответствующим ресурсам для выполнения своих работ, улучшение систем обеспечения качества может далее увеличить уровень надежности разрабатываемых ими отчётов.
- Двадцать девять стран имеют показатель от 41 до 60 баллов, входя в категорию «ограниченных» стран. Подавляющее большинство этих высших органов аудита не установили независимую систему контроля качества, или их системы имеют серьезные недостатки, снижающих степень их эффективности. Кроме того, высшим органам аудита в этих странах часто не хватает достаточного финансирования, чтобы позволить им в полной мере осуществлять свои полномочия.
- Четырнадцать опрошенных стран имеют показатель 40 или меньше баллов, попадая в категорию «слабых» стран. Как правило, в этих странах отсутствуют важные условия для эффективного контроля. Им часто не хватает полной независимости от исполнительной власти и достаточного финансирования, а также системы обеспечения качества аудиторских проверок. Неудивительно, что прочие аспекты системы подотчетности, в том числе уровень прозрачности, степень участия общественности в бюджетном процессе и степень эффективности законодательного органа, как правило, также недостаточны в этих странах.

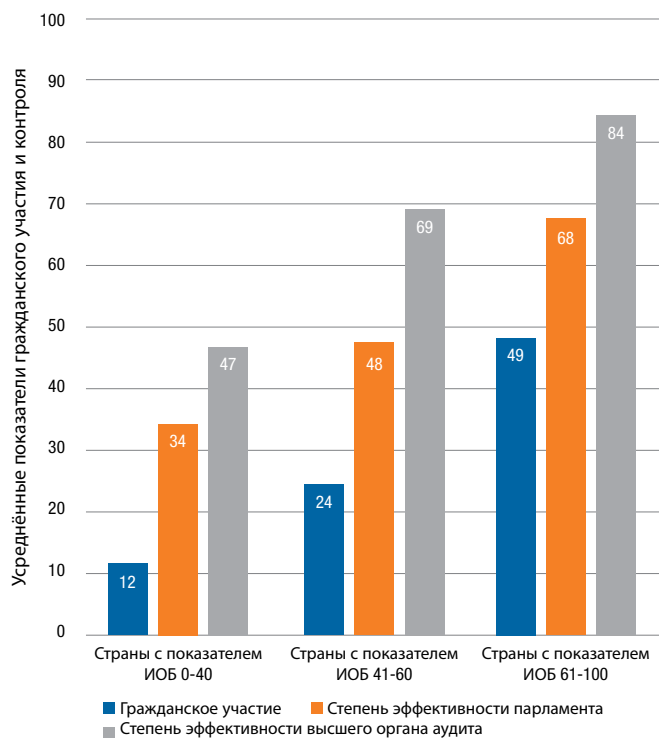
Экосистема подотчетности

Постоянной темой этого доклада является то, что эффективные, действенные и подотчетные бюджетные системы опираются на три основных фактора: прозрачность бюджета, участие общественности и сильные формальные надзорные учреждения. Отсутствие одного из этих трех факторов ослабляет всю систему. Результаты обзора показывают, что очень немногие страны имеют хорошую исполнительность по все трём компонентам.

А именно:

- Из 24 стран, которые предоставляют существенную или обширную информацию по бюджету, только четыре (Бразилия, Норвегия, Южная Африка и Соединенные

РИС. 6.3: СТЕПЕНЬ ИСПОЛНИТЕЛЬНОСТИ В ЭКОСИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ: УРОВЕНЬ ПРОЗРАЧНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ И КОНТРОЛЬ В 2015 Г



Штаты) также имеют хороший показатель выше 60 баллов по гражданскому участию, контролю со стороны законодательной власти и надзору со стороны высшего органа аудита.

- Почти одна треть опрошенных стран (32) не соответствуют стандарту обзора по адекватности (с показателем свыше 60 баллов) любого из этих показателей.
- Двенадцать стран попадают в категорию стран с низким уровнем бюджетной прозрачности (40 или меньше баллов) по всем показателям. То есть, эти страны имеют слабую исполнительность по категории степени прозрачности, категории гражданского участия, и двум показателем, составляющим категорию контроля. В этих

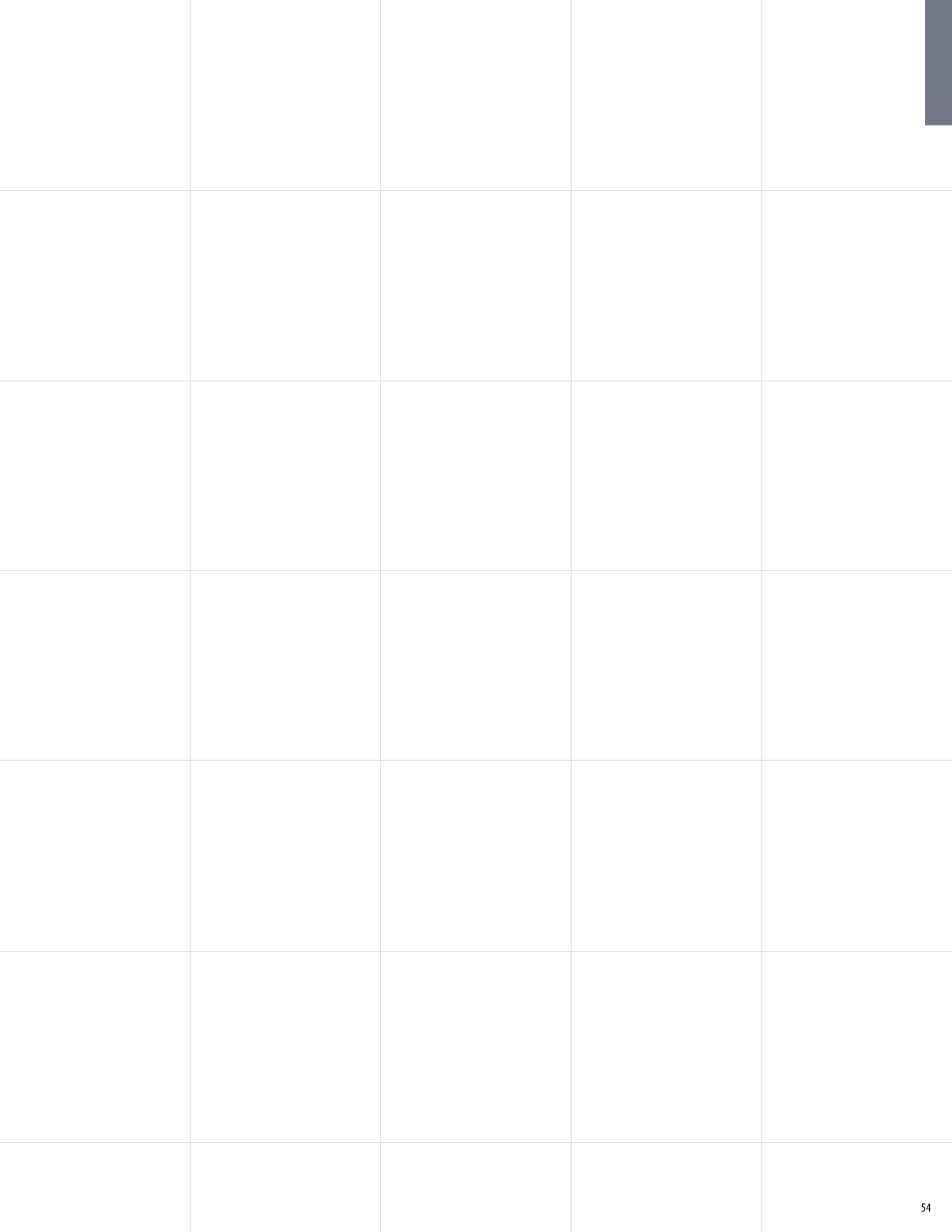
странах, неудовлетворительной оказывается целая бюджетная экосистема подотчетности, что приводит к неэффективному использованию средств и возникновению коррупции. В эту группу входят Алжир, Ангола, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Либерия, Марокко, Мьянма, Катар, Саудовская Аравия, Судан, Йемен и Зимбабве.

Совпадающим выводом является то, что уровень прозрачности в стране, как правило, связан со степенью эффективности других аспектов хорошо функционирующей системы бюджетной отчетности. В странах, где прозрачность бюджета хорошо отлажена, формальные надзорные учреждения относительно

“страны с самым высоким показателем прозрачности также имеют лучшие средние показатели по участию общественности, эффективности законодательных и высших органов аудита”.

эффективны и имеют больше возможностей для гражданского участия в бюджетном процессе, хотя, как правило, есть ещё

место для улучшения гражданского участия. В то время как только четыре страны имеют показатель более 60 баллов в каждой категории, страны с самым высоким показателем прозрачности также имеют лучшие средние показатели по участию общественности, эффективности законодательных и высших органов аудита. Это свидетельствует о том, что успехи в бюджетной прозрачности могут инициировать механизмы самоусиления, в которых закреплены все основные принципы.



Глава 7



Выводы и рекомендации



Бюджетные вопросы будут находиться в центре внимания в ближайшие несколько месяцев; представители стран соберутся для достижения глобальных договоренностей относительно новых целей развития и, возможно, первого юридически обязывающего соглашения по борьбе с изменением климата. Обязательства по борьбе с бедностью и переход к экологически чистой экономике в соответствии с международными договоренностями, несомненно, будут дороги в осуществлении; успешная реализация, таким образом, будет зависеть от обеспечения адекватного финансирования и обеспечения, а специализированные внутренние и внешние ресурсы будут расходоваться по назначению. С большей долей финансирования, проходящего через национальные бюджеты, цели и обязательства будут реализованы, если страны создадут прочные национальные экосистемы бюджетной подотчетности. Такие системы расширят полномочия гражданского общества и других заинтересованных субъектов для проведения мониторинга финансирования и повышения подотчетности правительства по результатам программ и инициатив, реализуемых под эгидой этих соглашений.

Обзор открытости бюджета оценивает три основных фактора хорошо функционирующей экосистемы бюджетной подотчетности: уровень прозрачности, гражданское участие и контроль. По крайней мере, один из этих факторов оказался недостаточным во всех 102 обследованных странах, кроме четырех. Кроме того, категория уровня прозрачности, категория гражданского участия и два показателя, составляющих категорию контроля прозрачности, были найдены неудовлетворительными почти в одной трети обследованных стран (32 страны с показателем ниже 60 баллов). В то время как результаты обзора за 2015 г. выявили значительные различия в проводимой политике и практике, ещё имеются возможности, к которым может прибегнуть почти каждая опрошенная страна для укрепления своих бюджетных систем.

Создание благоприятного цикла, в котором каждый фактор служит для усиления другого, в конечном счете, требует от правительств активных действий. Активизация политической воли для содействия правительства к действию, однако, зависит от вовлечения широкого круга субъектов внутри правительства и вне его. Международные институты, доноры, частный сектор и гражданское общество могут играть позитивную роль в поощрении и формировании реформ.

Подходящий набор реформ для любой страны будет зависеть от конкретных недостатков, присущих её бюджетной системе. Соответственно, МБП опубликовало итоговую информацию конкретно для страны с учетом рекомендаций для каждой опрошенной страны.³³ Выводы этого доклада также приводят к некоторым общим рекомендациям, которые применимы к различным категориям стран и субъектов,

взаимодействующих в более чем одной стране. В этой главе изложены эти уроки в общих чертах.

Уровень прозрачности

Общая тенденция за последние десять лет была направлена в сторону широкого концептуального принятия идеи прозрачности, сопровождаемой во многих странах конкретными шагами в сторону достижения большего уровня прозрачности. Обнадеживающим фактором является то, что это продолжается до 2015 г. Однако, несмотря на прогресс, подавляющее большинство населения мира проживает в странах, где правительства по-прежнему не в состоянии обеспечить достаточно бюджетной информации для общественности, чтобы в полной мере понять или контролировать сбор и расходы государственных средств.

“подавляющее большинство населения мира проживает в странах, где правительства по-прежнему не в состоянии обеспечить достаточно бюджетной информации для общественности, чтобы в полной мере понять или контролировать сбор и расходы государственных средств”.

Среди 102 обследованных стран, только 24 предоставляют информацию, достаточную для поддержания мониторинга и контроля бюджета. Оставшиеся 78 стран делятся на две группы:

- Тридцать четыре страны считаются слабыми исполнителями с показателем ИОБ 40 или меньше баллов. Недостаточный объем опубликованных бюджетных документов в этих странах означает, что общественность в значительной степени остается в неведении о бюджетной политике, несмотря на их важность для национального благосостояния.
- Сорок четыре страны публикуют ограниченный объем бюджетной информации с показателем ИОБ между 41 и 60 баллами. В этих странах, отсутствие детализации в опубликованных бюджетных документах ограничивают способность гражданского общества и общественности определять общее финансовое здоровье страны и оценивать степень эффективности государственной политики.

Направление потенциала повышения уровня бюджетной прозрачности вспять это другой вопрос, являющийся предметом озабоченности. Например, почти 1 из 11 документов, опубликованных правительствами в

33. Итоговая информация страны в Обзоре открытости бюджета для каждой из 102 обследованных стран доступны на веб-сайте www.openbudgetsurvey.org

анализируемый период обзора 2012 г., не был опубликован за анализируемый период 2015 г. Понимание того, как лучше поддерживать улучшения в прозрачности может заметно ускорить темпы прогресса.

Рекомендация 1: Публиковать больше информации

При определении мер, которые правительства должны предпринять, чтобы повысить уровень прозрачности бюджета, полезно различать разницу между двумя группами стран - слабыми исполнителями. Странам с низкой исполнительностью (с показателем ИОБ 40 или меньше баллов) необходимо срочно увеличить объём своевременной публикации бюджетных документов. Правительства должны уделять приоритетное внимание публикации документов, которые в настоящее время производятся для внутреннего пользования, и которые могут быть предоставлены общественности за небольшую плату. Кроме этого, все страны должны опубликовать Бюджетное предложение исполнительной власти, наиболее важный политический документ страны. Несмотря на прогресс, 16 стран по-прежнему не в состоянии добиться этого.

Странам, публикующим ограниченный объём бюджетной информации (с показателем ИОБ между 41 и 60 баллами) следует повысить уровень и разнообразие деталей, включаемых в бюджетные документы. Как правило, эти страны могли бы улучшить уровень прозрачности путем предоставления дополнительной информации о составе долга; макроэкономических допущениях правительства для бюджетного года; данных о расходах по всем государственным программам; нефинансовых данных об исполнении программ; налоговых расходов; и подробной информации о внебюджетных мероприятиях, таких как внебюджетные фонды и квази-фискальная деятельность. Такая информация имеет важное значение для более полного понимания эффективности государственной политики и состояния государственных финансов.

Многие правительства уже разрабатывают некоторую из этой информации; повышение таким образом уровня прозрачности просто является вопросом предоставления её общественности. В других случаях, правительства не в состоянии даже производить информацию для собственного пользования. Например, немного правительств разрабатывают информацию по исполнительности программы или внебюджетной деятельности.

Некоторые правительства предпочитают отложить публикацию дополнительной информации, пока они не ознакомятся с качеством данных; однако, МБП считает, что правительства должны публиковать все данные, которые они используют для принятия решений.³⁴

Также как и для правительств действия доноров по повышению уровня бюджетной прозрачности будут отличаться в зависимости от уровня прозрачности в стране, представляющей интерес. В странах с низким индексом

бюджетной прозрачности, где правительства часто уже производят бюджетные документы для своего внутреннего пользования, доноры должны поощрять правительства публиковать то, что они разработали. Это может быть достигнуто, как правило, в очень сжатые сроки и при минимальных затратах.

Для стран, публикующих ограниченный объём бюджетной информации, доноры должны предоставить необходимые финансовые и технические ресурсы, чтобы помочь в увеличении полноты опубликованных документов, уделяя внимание обеспечению соответствия руководства по разработке новой информации международной передовой практике.

Гражданское общество должно сотрудничать в различных секторах и с другими соответствующими субъектами для обеспечения большего уровня прозрачности от своих правительств. Более того, даже после того как правительства опубликовали основные документы, гражданское общество должно продолжать утверждать право общественности на получение большего уровня прозрачности и призывать правительства повышать полноту документов.

Особенно хорошие позиции у инвесторов для мотивации правительств предоставить более подробную информацию в бюджетных документах, так как отсутствие некоторых данных может быть воспринято как признак скрытой налогово-финансовой слабости и, следовательно, негативным образом сказаться на инвестициях.

Рекомендация 2: Закрепление успехов в прозрачности

Все действующие субъекты должны обеспечить, чтобы успех в прозрачности - будь это публикация ранее разглашаемых документов или улучшение содержания бюджетных документов - не пошёл вспять. Сохранение этих успехов позволяет странам добиваться дальнейшего прогресса и поддерживать уровень прозрачности бюджета на положительной направленности.

Все страны, в том числе с показателем 60 по Индексу открытости бюджета, должны обеспечить, чтобы надлежащая практика по повышению уровня прозрачности была закреплена должным образом, например, ввести положения по обеспечению уровня прозрачности в законы, правила и процедуры.

Доноры и гражданское общество должны оставаться бдительными в своих усилиях по обеспечению приверженности правительств к достижению более прозрачных и подотчетных бюджетных систем, не допустить, чтобы важные достижения по уровню прозрачности и подотчетности пошли вспять. Кроме того, для демонстрации устойчивого требования по уровню бюджетной информации гражданское общество должно использовать имеющуюся информацию для анализа и воздействия на государственные бюджеты.

34. Страны должны, конечно, стремиться к улучшению качества данных, но они не должны использовать озбоченность по поводу качества данных, которые они, тем не менее, используют для принятия решений, в качестве предлога, чтобы не публиковать эту информацию. В этих ситуациях, страны должны по-прежнему публиковать данные, но также включать пояснение о возможных недостатках данных.

Гражданское участие

Более высокий уровень прозрачности бюджета имеет важное значение для повышения подотчетности правительства по сбору и затратам государственных средств, но прозрачность является лишь одним элементом надежной экосистемы бюджетной подотчетности. Формальные пространства для гражданского участия в бюджетном процессе также важны для систем бюджетной подотчетности.

Результаты обзора показывают, что почти все страны не прикладывают достаточно усилий, когда речь идет о предоставлении возможностей для гражданского участия. Законодательная и исполнительная ветви власти, а также высшие органы аудита либо вообще не смогли отработать системы гражданского участия, либо установленные ими системы не соответствуют стандарту надлежащей практики. Без формальных возможностей для гражданского участия в бюджетном процессе потенциальное воздействие более высокого уровня прозрачности ослабляется: для повышения подотчетности правительства общественности необходима как информация так и возможности для участия.

Рекомендация 3: Предоставление возможностей для участия общественности

Все субъекты должны поощрять создание формальных механизмов участия общественности в бюджетном процессе и создавать пути для интеграции такого вклада в бюджетные решения. В то время как любой механизм должен быть адаптирован к условиям страны, инновационные подходы, задокументированные Глобальной инициативой по повышению прозрачности в налогово-финансовой сфере и обобщенные в Главе 5, представляют правительствам конкретные примеры того, как может работать бюджетное участие. В частности:

- Исполнительная власть должна разработать такие механизмы, как составление бюджета с общественным участием и аудит общественной деятельности для получения общественного мнения в ходе разработки и реализации бюджета.
- Законодательной власти следует поддерживать создание открытых парламентских слушаний по бюджету, в течение которых общественности будет дана возможность давать комментарии и рекомендации.
- Высшим органам аудита следует установить прямые линии для жалоб о мошенничестве и системы гражданского запроса по проведению аудита, чтобы функции аудита были более актуальными для граждан.

Контрольные органы

Результаты обзора показывают, что контрольные органы, относящиеся к гражданам и гражданским обществам, как правило, имеют более широкие возможности и полномочия для выполнения своей роли в повышении подотчетности правительства и защиты государственных ресурсов. Тем не

менее, официальные контрольные органы сталкиваются с серьезными ограничениями во многих странах. Например, парламент, как правило, не имеет достаточного доступа к исследовательскому и аналитическому потенциалу для эффективной работы над бюджетом. Это увеличивает вероятность того, что парламент просто является органом для механической «штамповки» бюджета на этапе утверждения. Хотя большинству высших органов аудита обеспечивается их независимость от исполнительной власти, большая часть из них не создала механизмы для оценки и повышения качества своих аудиторских отчетов.

Рекомендация 4: Наделение полномочиями органов аудита

Все действующие субъекты должны стремиться к увеличению полномочий законодательной власти для лучшей работы над бюджетом посредством улучшения доступа к исследовательскому и аналитическому потенциалу, в том числе путем создания специализированной счётной палаты.

Обеспечение независимости высшего органа аудита, в том числе путем надлежащего финансирования, должно стать главным приоритетом. Кроме того, все высшие органы аудита должны получить поддержку посредством установления процедуры контроля процессов аудита и оценки индивидуальных аудитов с целью повышения качества и надежности отчетов, которые они производят.

Экосистема подотчетности

В дополнение к степени эффективности трёх факторов, характер и качество взаимодействия между ними имеет важное значение для увеличения эффективности экосистемы бюджетной подотчетности. Например, в то время как Аудиторский отчет высшего органа аудита оценивает достоверность годовой отчетности, уровень подотчетности мог бы быть улучшен, если бы парламент использовал публичные слушания для мониторинга деятельности исполнительной власти в отношении результатов аудиторской проверки. Внимание в обзоре направлено в значительной степени на степень эффективности отдельных элементов системы бюджетной подотчетности, а не на их взаимодействие, однако, в тех случаях, когда обзор обращается к элементам этого взаимодействия, то выявляется их недостаточный характер. Например, почти в половине обследованных стран, комитет законодательного органа не проводит публичные слушания для рассмотрения и анализа Аудиторских Отчетов.

Рекомендация 5: Содействовать развитию комплексных и подотчетных бюджетных экосистем

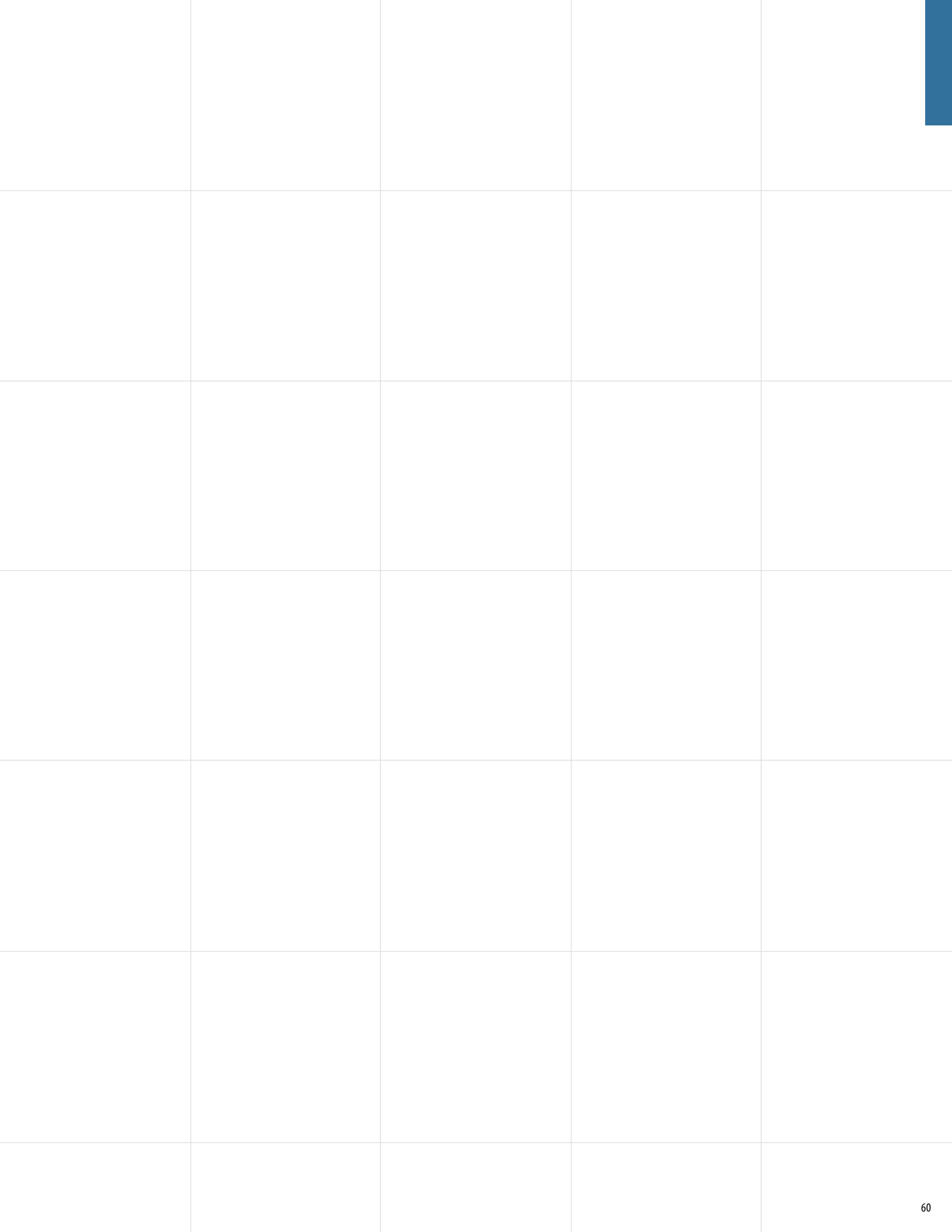
Действующие субъекты в правительстве и вне его должны содействовать развитию хорошо интегрированных экосистем бюджетной подотчетности. Поскольку правительства и другие субъекты работают над укреплением трех основных факторов в соответствии с приведенными выше рекомендациями,

важно также помнить о взаимодействии различных компонентов друг с другом. Со своей стороны, МБП планирует придать больше ресурсов для лучшего осмысления типов взаимодействия между компонентами бюджетной экосистемы, поддерживающий высокий уровень подотчётности.

Кроме того, никто не должен успокаиваться, если страна достигла стабильности по одному или даже двум факторам. Сдерживающие уравновешивающие силы в бюджетном процессе зависят от всех трех функционирующих факторов.

С перспективой на будущее

Главной задачей субъектов - внутренних и внешних, правительственных и неправительственных - является перевод глобального обсуждения, которое в настоящее время почти повсеместно включает роль систем бюджетной подотчётности, в реальные и устойчивые улучшения на национальном уровне. Сильные и скоординированные усилия по выполнению вышеуказанных рекомендаций могут быстро привести к созданию более прозрачных и подотчетных бюджетных систем. Такие системы, в свою очередь, позволят улучшить сбор и распределение ограниченных национальных ресурсов и будут иметь решающее значение для обеспечения успеха глобальных инициатив - направленных на снижение уровня бедности и реагирование на опасности в результате изменения климата.



Приложение А: Методология Обзора открытости бюджета за 2015 г.

Выполнение Обзора открытости бюджета за 2015 г. и расчёт Индекса открытости бюджета и других показателей

Обзор открытости бюджета оценивает три компонента системы бюджетной подотчетности: общедоступность бюджетной информации; возможности для участия общественности в бюджетном процессе; и степень эффективности формальных надзорных учреждений, в том числе парламента и счётной палаты (далее здесь как высший орган аудита). Большинство вопросов обзора оценивает то, что происходит в действительности, а не положения, определённые законом.

Обзор оценивает общедоступность бюджетной информации с учетом своевременной публикации и содержания восьми ключевых бюджетных документов, которые все страны должны выпускать на различных этапах бюджетного процесса в соответствии с общепринятыми критериями передовой практики по управлению государственными финансами.^{A1} Многие из этих критериев позаимствованы из разработок многосторонних организаций, таких как Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Международного валютного фонда (МВФ), Инициатива Государственные расходы и финансовая подотчётность (секретариат которой размещается во Всемирном банке), Передовые практики по обеспечению прозрачности в налогово-финансовой сфере Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Лимская декларация руководящих принципов аудита Международной организации высших органов аудита. Степень эффективности таких принципов заключается в их универсальной применимости для различных бюджетных систем по всему миру, в том числе в странах с разным уровнем доходов.

Обзор открытости бюджета за 2015 г. является совместным исследовательским процессом, в котором МБП работает с партнерами гражданского общества в 102 странах в последние 18 месяцев. 102 страны охватывают все регионы мира и все уровни дохода.

Обзор открытости бюджета за 2015 г. является пятым выпуском; с предыдущими раундами в 2006, 2008, 2010 и 2012 гг. Как правило, обзор проводится раз два года. Однако, МБП отложили проведение очередного выпуска на один год для того, чтобы предпринять ряд усовершенствований по вопросам обзора и развернуть новую онлайн-платформу для сбора результатов обзора. Изменения в обзоре и их

последствия обсуждаются в Приложении В.

Анкета Обзора открытости бюджета

Результаты для каждой страны в обзоре за 2015 г. основаны на анкете, включающей 140 вопросов, заполняемой исследователями, как правило, проживающих в стране проводимого опроса. Почти все исследователи, ответственные за заполнение анкеты, являются представителями академических учреждений или общественных организаций. Хотя полномочия и области интересов исследовательских групп широко различаются, их всех объединяет общий интерес в улучшении прозрачных и чутко реагирующих методов составления бюджета в своих странах. Большинство исследователей относятся к организациям, уделяющим значительное внимание вопросам бюджета.

Большинство вопросов обзора требует от исследователей выбрать один из пяти ответов. Ответы «а» или «b» описывают хорошую или передовую практику, где «а» указывает, что достигнуто полное соответствие стандарту или его требования перевыполнены, и «b» указывает на выполнение основных положений стандарта. Ответ «с» соответствует минимальным усилиям для достижения требований соответствующего стандарта, а «d» означает, что требования стандарта вообще не выполнены. Ответ «е» означает, что стандарт не применяется - например, когда страна ОЭСР получает запрошенную внешнюю помощь. Некоторые вопросы, однако, имеют только три возможных ответа: «а» (соответствие стандарту), «b» (несоответствие стандарту) или «с» (неприменимо).

После заполнения анкеты происходит количественный подсчет. По вопросам с пятью возможными ответами, где «а» получает численное значение 100 баллов, «b» получает 67 баллов, «с» 33 балла и ответ «d» оценивается в 0 баллов. Вопросы с ответом «е» не принимаются в расчет как часть суммарной оценки страны. Для вопросов с тремя опциями ответа, оценка в 100 баллов дается за ответ «а», 0 баллов за ответ «b» и «с» не включается в суммарную оценку.

Процесс исследования

Исследователи начали сбор данных для обзора за 2015 год в мае 2014 года и закончили анкету по своим странам в июне 2014 года. Обзор открытости бюджета за 2015 г. оценивает только события, деятельность и развитие, произошедшие до

A1. Обзор открытости бюджета считает документ «общедоступным» документом если он: 1) опубликован учреждением или ведомством, ответственным за его разработку в установленные сроки; и 2) доступен за минимальную стоимость для любого человека, желающего получить документ (то есть, правительство не должно ограничивать доступность документа только для определенной группы лиц).

30 июня 2014 года, любые действия после этой даты не включаются в результаты обзора за 2015 год.

Все ответы на вопросы обзора подтверждаются доказательствами. Это включает приведение выдержек из бюджетных документов; законов страны; или интервью с правительственными официальными лицами, законодателями или экспертами по бюджетному процессу в стране. Во время исследовательского процесса, персонал МБП помогал исследователям придерживаться методологии обзора, особенно по рекомендациям при ответах на вопросы обзора.

A2

По завершению персонал МБП проанализировал и обсудил каждую анкету с отдельными исследователями, что длилось от трех до шести месяцев. МБП стремилось к тому, чтобы все вопросы были даны ответы в порядке, который был внутренне согласованным для каждой страны и согласованным для всех обследуемых стран. Ответы прошли перекрестную проверку по опубликованным бюджетным документам и отчетам по прозрачности бюджетно-налоговой сферы, выпущенных такими международными институтами, как МВФ, Всемирный банк и ОЭСР.

Впоследствии, анкеты рассматривались анонимным рецензентом, имеющим существенные практические знания по бюджетным системам в соответствующей стране. Рецензенты, которые не были связаны с правительством рассматриваемой ими страны, были найдены посредством профессиональных контактов и через другие каналы.

МБП также предложило правительствам почти каждой обследуемой страны прокомментировать проект результатов

обзора. Решение о приглашении правительства прокомментировать результаты проекта было принято после консультаций с соответствующей научно-исследовательской организацией, ответственной за обзор. МБП предприняло значительные усилия для поощрения правительства прокомментировать результаты проекта; в отдельных случаях, в адрес некоторых правительств, не отвечавшим первоначально на письма МБП, запросы направлялись пять или шесть раз. Из 98 правительств, к которым обращалось МБП, 53 прокомментировали результаты обзора для своей страны. В полном объеме эти комментарии можно увидеть в соответствующих анкетах на веб-сайте www.openbudgetsurvey.org.

МБП рассмотрело комментарии рецензентов для обеспечения их соответствия методологии исследования. Все несовместимые комментарии рецензента были удалены, а оставшиеся комментарии затем сообщены исследователям. Где применимо, исследователи ответили на комментарии от рецензентов и их правительств, и МБП выступало в качестве арбитража во всех спорных ответах для обеспечения согласованности между странами в выборе ответов.

Индекс открытости бюджета

Индекс открытости бюджета (ИОБ) присваивает каждой стране показатель от 0 до 100 баллов, основанный на простом среднем численном значении каждого из ответов на 109 вопросов анкеты, которая оценивает общедоступность бюджетной информации. Показатель ИОБ страны отражает своевременность и полноту общедоступной бюджетной информации по восьми ключевым бюджетным документам.

ТАБЛИЦА А.1: ОПРЕДЕЛЕНИЕ СВОЕВРЕМЕННОСТИ ВЫПУСКА ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ОЗНАКОМЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ПО ЭТАПАМ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА			
Бюджетный документ	Сроки публикации «общедоступных» документов	Вопросы обзора за 2015 г.:*	Количество вопросов в документе
Предварительное бюджетное заявление	Должен быть выпущен за месяц до передачи Бюджетного предложения исполнительной власти на рассмотрение в парламент.	54-58, Таблица 3-pbs	6
Бюджетное предложение исполнительной власти и подтверждающие документы	Должны быть выпущены в период рассмотрения парламентом до того как оно будет утверждено. Ни в коем случае предложение не будет считаться «общедоступным», если оно будет выпущено после его утверждения парламентом.	1-53, Таблица 3-ebp	54
Принятый бюджет	Должен быть выпущен не позднее трех месяцев после утверждения бюджета парламентом.	59-63, Таблица 3-eb	6
Гражданский бюджет	Должен быть опубликован в течение того же срока, что и основной документ. Например, Гражданский бюджет для Бюджетного предложения исполнительной власти должен быть выпущен в период рассмотрения Бюджетного предложения исполнительной власти парламентом до того как оно будет утверждено.	64-67	4
Текущие отчеты	Должны быть выпущены не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода.	68-75, Таблица 3-iyр	9
Полугодовой обзор	Должен быть выпущен не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода.	76-83, Таблица 3-myr	9
Годовой отчет	Должен быть выпущен не позднее 12 месяцев после окончания финансового года (отчетный период).	84-96, Таблица 3-yer	14
Аудиторский отчет	Должен быть выпущен не позднее 18 месяцев после окончания финансового года (отчетный период).	97-102, Таблица 3-ar	7

* Наряду со 102 пронумерованными вопросами, используемыми для оценки восьми ключевых бюджетных документов, Таблица 3 анкеты обзора также содержит вопросы по семи из восьми документов. Они обозначены аббревиатурой для документа. Например, Таблица 3-pbs относится к вопросу из Таблицы 3, относящейся к Предварительному бюджетному заявлению.

A2. См. Руководство по заполнению анкеты Обзора открытости бюджета за 2012 г.

<http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>

Измерение степени эффективности контрольных органов и активности гражданского участия

31 вопрос обзора, не используемый для подсчета ИОБ, оценивает возможности вовлечения общественности в бюджетный процесс и контроль за законодательными органами и высшими органами аудита. Для измерения степени участия общественности, предоставляемой правительством в принятии бюджетных решений и по мониторингу, а также для определения степени эффективности парламента и высших органов аудита для осуществления контроля, ответы на вопросы в отношении каждого составляющего были усреднены. Таким образом, каждое составляющее – гражданское участие, парламента и высшие органы аудита – оценивались по отдельной шкале.

При сравнении с ИОБ эти инструменты измерения были не такими всеохватывающими (с меньшим количеством вопросов по каждой составляющей) и, таким образом, служили больше для сведения об уровне гражданского участия, состоянии парламента и высших органов аудита, чем для детального анализа.

ТАБЛИЦА А.2: ОЦЕНКА УЧАСТНИКОВ И ПРАКТИКИ КОНТРОЛЯ		
Оцениваемый показатель	Количество вопросов обзора за 2015 г.	Количество вопросов по показателю
Вовлечение общественности в бюджетный процесс	114, 119-133	16
Степень эффективности парламента	103-113	11
Степень эффективности высшего органа аудита	115-118	4

Оценка относительной важности ключевых бюджетных документов и воздействие на показатели

Как уже упоминалось выше, показатель ИОБ за 2015 г. для каждой страны рассчитывается из ряда параметров по 109 вопросам обзора. Хотя каждый из восьми оцениваемых ключевых бюджетных документов может иметь различное количество относящихся к ним вопросов, показатель ИОБ является средним арифметическим из всех 109 вопросов, на которые ответы были «а», «b», «с» или «d». При расчете показателя ИОБ не использовался ни один метод выставления оценки в явной форме.

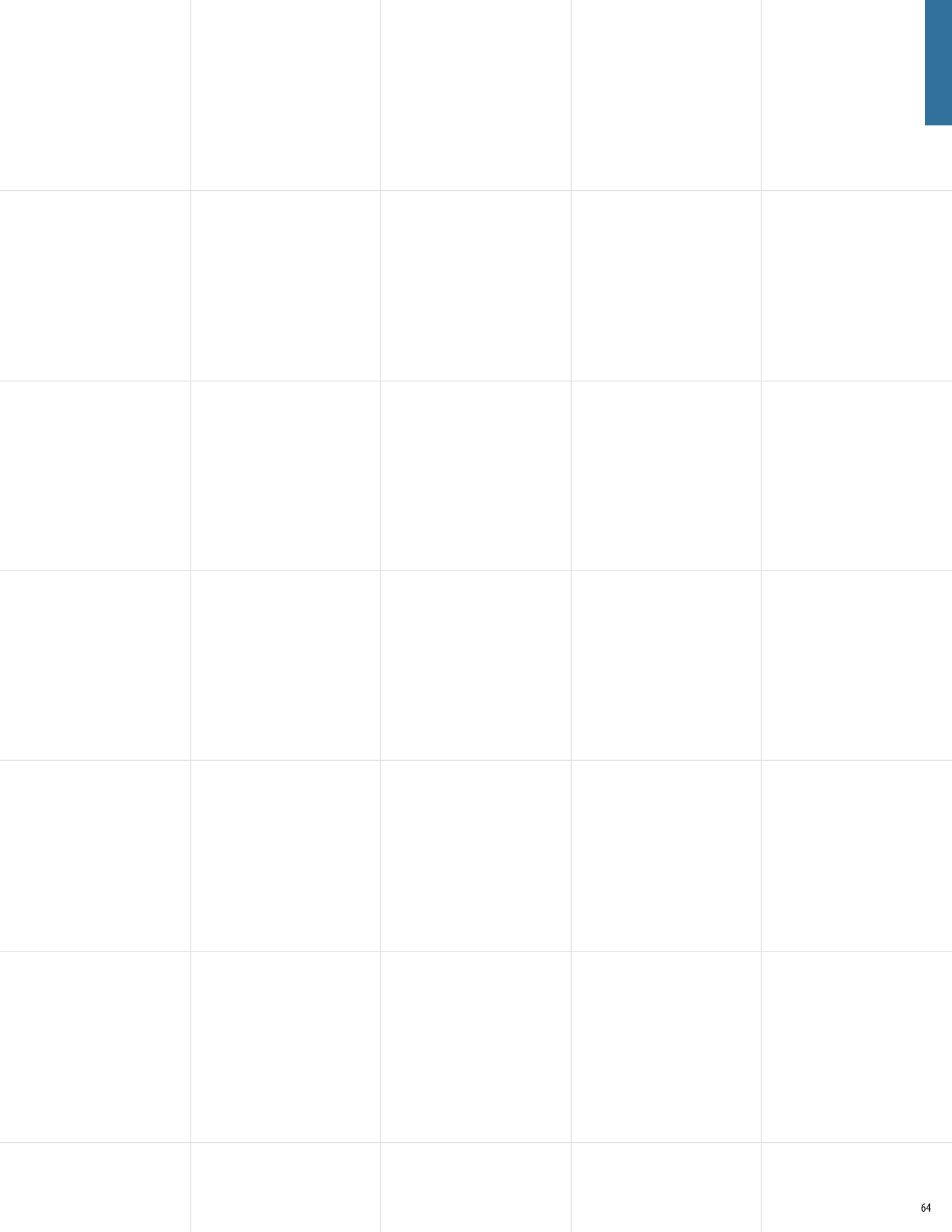
Хотя использование среднего арифметического является явным, оно косвенным образом придает больше веса некоторым бюджетным документам. В частности, 54 из 109 вопросов ИОБ оценивают общедоступность и полноту Бюджетного предложения исполнительной власти и, таким образом, являются ключевыми факторами, определяющими средний показатель ИОБ страны. В отличие от этого,

Гражданский бюджет и Утвержденный бюджет находятся в центре внимания всего четырех-шести вопросов, соответственно.

Эта скрытая оценка вполне оправдана. С точки зрения гражданского общества, Бюджетное предложение исполнительной власти является самым важным бюджетным документом, так как в нём излагаются цели и планы бюджетной политики правительства на предстоящий год. В нём, как правило, содержится подробная информация о государственной финансовой политике, не доступная в любом другом документе. Доступ к этой информации имеет решающее значение для гражданского общества, чтобы понять и иметь рычаги воздействия на бюджет до его утверждения, и использовать её в качестве ресурса в течение года. С учётом вышесказанного, как описано в Приложении В, одно из изменений, внесенное в анкету МБП, было сделано с целью увеличения акцента на семи других бюджетных документах, отражающих их роль в обеспечении достаточной информации на протяжении всего бюджетного цикла.

Дополнительная информация

Это приложение представляет собой общее описание методологии, используемой для разработки Обзора открытости бюджета за 2015 г. Для получения дополнительной информации по Обзору открытости бюджета и его методологии, обратитесь к МБП по электронному адресу info@internationalbudget.org.



Приложение В: Техническая записка об изменениях Индекса открытости бюджета и его сравнимости в динамике

Что изменилось в Обзоре открытости бюджета за 2015 г.

Обзор открытости бюджета является единственно независимым, сравнительным и регулярным анализом уровня прозрачности бюджета, гражданского участия и контроля во всём мире. Обзор оценивает общедоступность и полноту восьми ключевых бюджетных документах, которые все правительства должны публиковать в соответствии с международными стандартами; возможности для общественности взаимодействовать с правительством на протяжении четырех этапов бюджетного цикла; и степень эффективности формальных надзорных учреждений правительства. Данные обзора об общедоступности и полноте бюджетной информации используются для расчета Индекса открытости бюджета (ИОБ), который измеряет уровень бюджетной прозрачности в каждой стране по шкале от 0 до 100 баллов.

ИОБ используется как инструмент для измерения уровня прозрачности в налогово-финансовой сфере разных странах в динамике. Вопросы, которые составляют ИОБ основаны на международно-признанных критериях, разработанных международными разработчиками стандартов, такими как Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), программа Государственные расходы и финансовая подотчётность (ГРФП), секретариат которой находится во Всемирном банке, и Международная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ).

После выхода обзора за 2012 г., МБП начало интенсивный пересмотр методологии обследования и анкеты. Примерно в то же время, международные разработчики стандартов по налогово-финансовой сфере начали проверку существующих критериев в целях установления развития в принятых хороших практиках, а также согласование различных стандартов и инструментов оценки. Каждая организация следовала своим путем внутреннего анализа, но были и попытки согласовать эти процессы. МБП поделилось проектом своих предложений, и прокомментировало проекты других предложений. В некоторых случаях, Глобальная инициатива по повышению прозрачности в налогово-финансовой сфере - многосторонний форум,

возглавляемый МБП, предоставила возможность для обмена идеями и обсуждения возможных изменений в различных инструментах оценки. Вслед за этими процессами обновления МВФ опубликовал переработанный вариант своего Кодекса прозрачности в налогово-финансовой сфере^{B1}; ГРФП обновила свои системы оценки качества управления государственными финансами (системы ГРФП)^{B2}; ОЭСР порекомендовала десять принципов бюджетного управления^{B3}; и инициатива развития ИНТОСАИ выпустила пилотную версию системы оценки исполнительности ВОА (высшего органа аудита).^{B4}

В свою очередь, МБП обновило Обзор открытости бюджета. Основное внимание в этом обновлении уделялось вопросам оценки уровня прозрачности и составляющих ИОБ. Основная методика, используемая МБП остается, однако, неизменной. Обзор продолжает полагаться на усилия неправительственных исследователей при ответах на конкретные вопросы о наличии и содержании восьми ключевых бюджетных документов, о возможностях вовлечения гражданского общества в бюджетный процесс и степень эффективности институтов надзора (для получения более подробной информации см. Приложение А).

МБП сделало три типа изменений, направленных на подкрепление анкеты:

- i. Были добавлены новые вопросы для дальнейшего соответствия прочих инструментов прозрачности в налогово-финансовой сфере требованиям обзора (в том числе последних редакций) и для увеличения внимания на семь из восьми ключевых бюджетных документов, исключая Бюджетное предложение исполнительной власти.
- ii. Были исключены вопросы, по которым было принято решение, что доказательная база по ответам была слаба или субъективна.
- iii. Были улучшены формулировка и структура вопросов для повышения их объективности и достоверности на основе мнений, собранных МБП в течение нескольких раундов проведения обзора.

В частности, в 2012 году ИОБ состоял из 95 вопросов, в то время как в 2015 году ИОБ состоит из 109 вопросов. Одиннадцать, используемых в 2012 году и предыдущих

B1. См. Кодекс прозрачности в налогово-финансовой сфере МВФ <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

B2. См. Система оценки качества управления государственными финансами ГРФП <https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/PMF%20Upgrade%20-%20Testing%20Version%202015-01-15.pdf>

B3. См. Принципы бюджетного управления ОЭСР <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>

B4. См. Система оценки исполнительности ИНТОСАИ <http://www.idi.no/artikkel.aspx?MId1=102&AId=704>

раундах были исключены из анкеты в 2015 году. Например, они включали вопросы о суммах, выделенных для секретных операций, и полезности некоторой информации об оценке производительности, где ответы зачастую было трудно проверить. Кроме того, некоторые из оставшихся вопросов с 2012 года были разбиты на два вопроса, а некоторые вопросы были объединены. В общей сложности, 87 вопросов в ИОБ за 2015 год охватывают то же содержание, к которому относились 84 вопроса в 2012 году. В большинстве случаев, вопросы оставались такими же или были слегка изменены в формулировке или структуре.

ИОБ за 2015 г. также включает в себя 22 новых вопроса. Дополнительные вопросы продолжают оценивать восемь ключевых бюджетных документов. Например, они были добавлены для сбора определенной информации по расходам, доходам и долгам для обеспечения последовательности в разных документах или информации, таких как наличие финансовой отчетности, для лучшего согласования с другими инструментами прозрачности в налогово-финансовой сфере. Хотя эти новые вопросы не ориентируют ИОБ по новому направлению, они несколько смещают акценты ИОБ по каждому документу. В то время оценка в 2015 г. продолжает набирать наибольший удельный вес в Бюджетном предложении исполнительной власти, тем самым подчёркивая уникальное значение документа в бюджетном процессе, она повышает внимание к остальным семи бюджетным документам, отражая большую значимость их роли в обеспечении надлежащей информацией, предусмотренной на всех этапах бюджетного цикла. В 2015 году около 50% из вопросов касались этих семи документов, в то время как в предыдущие годы около 40% вопросов относились к этим документам.

Анализ ряда альтернативных данных

Одной из самых сильных сторон ИОБ является возможность сравнения бюджетной прозрачности в динамике. Несмотря на проведённые изменения в анкете, необходимо обеспечить полноту и достоверность данных временного ряда, продолжающихся с 2006 года по сегодняшний день. Так МБП провело несколько статистических тестов с использованием ряда альтернативных данных для оценки целесообразности сравнения данных ИОБ за 2015 г. (с откорректированными вопросами) с предыдущими данными ИОБ или необходимости использования другого подхода. МБП пришло к выводу, что лучшим подходом для представления ИОБ за 2015 г. является метрическая система, которая в настоящее время является единственным лучшим показателем уровня прозрачности бюджета в стране, основанная на пересмотренной анкете наряду с предыдущими данными ИОБ, основанными на старой анкете.

Ряд альтернативных данных был построен с использованием 84 вопросов из обзора 2012 г. (первоначальных 95 вопросов за исключением 11, исключенных в 2015 году). Мы произвели альтернативные показатели на 2015 г. и предыдущие годы,

используя только эти вопросы. Для 2015 года, определяя ответы на вопросы по тому, как они были заданы в 2012 году, от нас потребовалось использование информации, полученной из ответов на вопросы, включавших ИОБ за 2015 г. к параллельным вопросам альтернативного ряда. В большинстве случаев это отображение было точным повторением, так как вопросы были одинаковы или очень похожи. Но в некоторых случаях это требовало экспертного заключения или дополнительного исследования. Сравнивая результаты альтернативного ряда с результатами «официального» ряда ИОБ, мы могли видеть воздействие изменений в анкете на существенное искажение сравнительных данных в динамике. Это привело к двум основным заключениям, которые рассматриваются ниже.

Заключение 1: Статистические тесты показывают, что в целом результаты для 2012 г. и 2015 г. в основном одни и те же, независимо от метода измерения; при помощи ряда ИОБ или ряда альтернативных данных.

Статистическим образом мы выяснили, что оба ряда существенно взаимосвязаны; то есть соотношение между результатами, полученное с помощью различных подходов является очень стабильным. Как показано в Таблице В1, взаимосвязь между показателями ИОБ и альтернативным рядом за 2012 и 2015 гг. составляет 0,999 и 0,989 соответственно - оба близки к идеальному соотношению 1 и являются статистически значимыми. Аналогичные результаты приведены для взаимосвязи классификаций, указывающие, что две различные системы оценки незначительно сказываются на рейтинге прозрачности стран.

ТАБЛИЦА В1: СРАВНЕНИЕ ИОБ И РЯДА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ДАННЫХ

Взаимосвязь показателей	
Взаимосвязь между показателями ИОБ за 2012 г. и альтернативным рядом за 2012 г.	.999
Взаимосвязь между показателями ИОБ за 2015 г. и альтернативным рядом за 2015 г.	.989
Взаимосвязь классификаций	
Взаимосвязь классификаций ИОБ за 2012 г. и альтернативным рядом за 2012 г.	.997
Взаимосвязь классификаций ИОБ за 2015 г. и альтернативным рядом за 2015 г.	.981

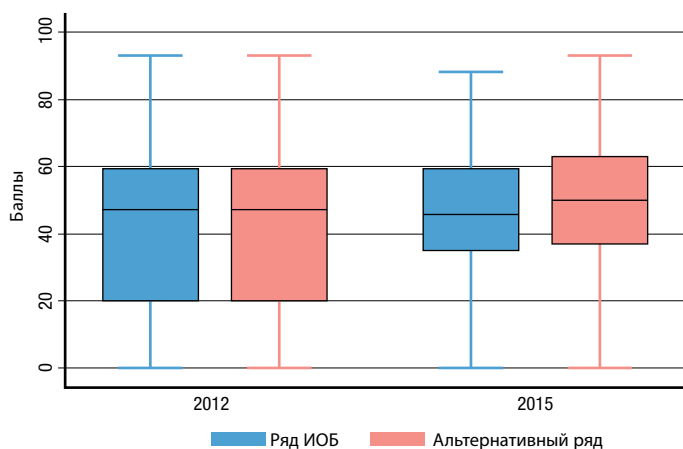
Примечание: Все корреляционные коэффициенты являются статистически значимыми при $p < 0,0001$.

Глобальная средняя для ИОБ за 2012 г. составляет 42,7 по сравнению с 42,8 для альтернативного ряда за 2012 г.; глобальная средняя для ИОБ за 2015 г. составляет 45,4 по сравнению с 48,0 для альтернативного ряда за 2015 г.^{B5} Таким образом, оба ряда показывают умеренное общее увеличение уровня прозрачности с 2012 по 2015 гг. (Однако, сравнения действительно указывают что ряд альтернативных данных, в среднем, является более высоким повышением уровня прозрачности в период между 2012 и 2015 гг., чем ряд ИОБ).

B5. Приведённые здесь данные за 2015 г. относятся ко всем наблюдаемым 102 странам. Если количество стран сократить до 100 стран, которые были проанализированы в 2012 и 2015 гг., то показатель ИОБ за 2015 г. составлял бы 45,7 баллов и альтернативный ряд был бы 48,3 баллов.

Далее на коробчатой диаграмме, - стандартный способ сравнения разных наборов данных в графическом виде - приведённой на Рис. В1, также показано поразительное сходство в распределении баллов для ИОБ и альтернативного ряда для 2012 и 2015 гг., а также тенденций между 2012 и 2015 гг.

РИС. В1: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЯДА ИОБ И РЯДА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ДАННЫХ



Заключение 2: Более подробное рассмотрение тенденций от страны к стране, изображенных различным рядом, устанавливает большое сходство результатов в подавляющем большинстве стран.

Показатель ИОБ для большинства стран, по существу, один и тот же при обоих рядах данных. То есть, страны имели аналогичный показатель независимо от того, использовался ли ИОБ или альтернативный ряд для расчета показателя прозрачности бюджета.

Важно отметить, что в отдельных странах использование ряда ИОБ обычно не искажает оценку тенденций между 2015 годом и предыдущими годами. Ни в одной стране использование ряда ИОБ или альтернативного ряда не выдаёт явно выраженных противоположных результатов при сравнении показателей за 2012 и 2015 гг. То есть, ни в одной стране показатель значительно не поднялся при одном инструменте оценки (определено на страновом уровне при допустимом увеличении не более чем на пять баллов), и значительно не опустился (при допустимом снижении более чем на пять баллов), используя другой инструмент оценки.^{В6}

Имеются 25 стран, где различия между показателями за 2012 и 2015 гг. баллов, измеряемые рядом ИОБ и альтернативным рядом, являются существенными - то есть, результаты, полученные при помощи двух систем оценки отличаются более чем на пять баллов (положительных или отрицательных).

Они делятся на три категории:

- Для 11 стран, полярность изменения такая же как при использовании ряда ИОБ и альтернативного ряда. Например, в период между 2012 и 2015 гг., показатель ИОБ Сенегала увеличился на 33 балла, а по альтернативному ряду он вырос на 39 баллов. Таким образом, обе эти системы измерения показывают значительное увеличение уровня прозрачности в Сенегале.
- По десяти странам одна система измерения проявила себя без значительных изменений (изменение от пяти баллов или меньше), но при другой системе измерения четко выявилась разница в сторону увеличения или уменьшения. Например, в период между 2012 и 2015 гг., показатель ИОБ Португалии увеличился на два балла (по существу без изменений), а по альтернативному ряду он вырос на восемь баллов. Таким образом, для таких стран, как Португалия, использование двух систем измерения даёт неодинаковое различие в тенденциях, но они не противоречат друг другу.
- Для остальных четырех стран, обе системы измерения по существу не показывают никаких изменений, но разница между двумя системами измерения превышает пять баллов, потому что эти изменения противоположны. Например, в период между 2012 и 2015 гг., показатель ИОБ Уганды уменьшился на три балла, но по альтернативному ряду он вырос на три балла. Так как МБП не рассматривает эти изменения значительными (оба меньше, чем пять баллов), мы считаем, что обе системы измерения показывают уровень прозрачности бюджета в 2015 году на том же уровне как и в 2012 году.

Во всех 25 случаях, кроме одного, когда разница между показателями за 2012 и 2015 гг. по двум системам измерения являлась значительной, показатель, полученный с помощью альтернативного ряда, выше, чем показатель ИОБ за 2015 г. Это означает, что добавление новых вопросов в 2015 году - и, следовательно, сконцентрированное внимание на семи ключевых бюджетных документах, за исключением Бюджетного предложения исполнительного органа - а также уточнения в вопросах, привели к несколько более низким показателям в этих странах, чем, если бы обзор остался без изменений.

Сравнение ИОБ за 2015 г. с предыдущими ИОБ является лучшим подходом

Таким образом, наш анализ ряда альтернативных данных и различные статистические тесты показывает, что сравнение показателя ИОБ из предыдущих раундов с ИОБ за 2015 г. следует рассматривать принципиально полноценным образом. Чтобы быть осторожным, в глобальном докладе, мы обсуждаем только конкретные страны, если улучшения в этих странах, определённых сравнениями на основании ИОБ, также были подтверждены сравнениями на основании альтернативного ряда. В отдельных сводках по странам, в которых были установлены несколько различные результаты

В6. Это пятибалльный порог отражает заключение МБП о том, что небольшие изменения в показателе ИОБ в отдельно взятой стране как правило, не отражают значимые изменения в практике прозрачности. В отличие от этого, небольшие изменения в глобальном показателе ИОБ, отражающим средний балл по 100 странам, может иметь смысл из-за резко увеличенного количества баллов данных, которые составляют глобальный усреднённый показатель.

при использовании различных рядов, мы отметили, что изменения в вопросах обзора, вероятно, повлияли на сравнения в динамике.

Существует также еще одна важная причина, чтобы сосредоточиться на показателе ИОБ для сравнения в динамике. Использование результатов ИОБ за 2015 г. является наиболее четким способом передачи посланий от обзора за 2015 г. без ущерба для целостности ключевых заключений. Использование данных, полученных не посредством использования ИОБ, а альтернативного ряда для проведения анализа изменений в динамике неизбежно повлечет за собой представление двух систем измерения уровня бюджетной прозрачности для любого заданного года. При выбранном нами подходе пользователям обзора только был представлен общий набор данных по каждой стране, в том числе данные прошлых лет, которые были знакомы пользователям. В результате, становится меньше причин для замешательства по поводу наиболее целесообразного выбора данных для измерения уровня прозрачности в стране, и меньше возможностей манипулирования этими данными в целях выбора наиболее или наименее благоприятной оценки.

Кроме того, особенно для 2015 г., ИОБ обеспечивает наилучшую и наиболее полную систему измерения уровня прозрачности бюджета. Альтернативный ряд представляет только ряд параметров из ранее использовавшихся вопросов ИОБ и исключает новые вопросы, добавленные к ИОБ в 2015 г., а также улучшенную формулировку и структуру прочих вопросов.

В то время как МБП будет представлять сравнения временных рядов прозрачности бюджета, используя ряд ИОБ без корректирования, мы признаем, что некоторые лица из научно-исследовательских и академических кругов, в частности, также могут ознакомиться с результатами по альтернативному ряду. Поэтому МБП опубликовало альтернативный ряд на своем веб-сайте.^{B7}

B7. Ряд альтернативных данных доступен на веб-сайте www.openbudgetsurvey.org

Приложение В: Общедоступность бюджетных документов, Обзор открытости бюджета за 2015 г.

Страна	Предварительное бюджетное заявление	Бюджетное предложение исполнительной власти	Утвержденный бюджет	Гражданский бюджет	Текущие отчеты	Полугодовой обзор	Годовой отчет	Аудиторский отчет
Афганистан	●	●	●	●	●	●	●	●
Албания	●	●	●	●	●	●	●	●
Алжир	●	●	●	●	●	●	●	●
Ангола	●	●	●	●	●	●	●	●
Аргентина	●	●	●	●	●	●	●	●
Азербайджан	●	●	●	●	●	●	●	●
Бангладеш	●	●	●	●	●	●	●	●
Бенин	●	●	●	●	●	●	●	●
Боливия	●	●	●	●	●	●	●	●
Босния и Герцеговина	●	●	●	●	●	●	●	●
Ботсвана	●	●	●	●	●	●	●	●
Бразилия	●	●	●	●	●	●	●	●
Болгария	●	●	●	●	●	●	●	●
Буркина-Фасо	●	●	●	●	●	●	●	●
Камбоджа	●	●	●	●	●	●	●	●
Камерун	●	●	●	●	●	●	●	●
Чад	●	●	●	●	●	●	●	●
Чили	●	●	●	●	●	●	●	●
Китай	●	●	●	●	●	●	●	●
Колумбия	●	●	●	●	●	●	●	●
Коста-Рика	●	●	●	●	●	●	●	●
Хорватия	●	●	●	●	●	●	●	●
Чешская Республика	●	●	●	●	●	●	●	●
Дем. Респ. Конго	●	●	●	●	●	●	●	●
Доминиканская Республика	●	●	●	●	●	●	●	●
Эквадор	●	●	●	●	●	●	●	●
Египет	●	●	●	●	●	●	●	●
Эль-Сальвадор	●	●	●	●	●	●	●	●
Экваториальная Гвинея	●	●	●	●	●	●	●	●
Фиджи	●	●	●	●	●	●	●	●
Франция	●	●	●	●	●	●	●	●
Грузия	●	●	●	●	●	●	●	●
Германия	●	●	●	●	●	●	●	●
Гана	●	●	●	●	●	●	●	●
Гватемала	●	●	●	●	●	●	●	●
Гондурас	●	●	●	●	●	●	●	●
Венгрия	●	●	●	●	●	●	●	●
Индия	●	●	●	●	●	●	●	●
Индонезия	●	●	●	●	●	●	●	●
Ирак	●	●	●	●	●	●	●	●
Италия	●	●	●	●	●	●	●	●
Иордания	●	●	●	●	●	●	●	●
Казахстан	●	●	●	●	●	●	●	●
Кения	●	●	●	●	●	●	●	●
Кыргызская Республика	●	●	●	●	●	●	●	●
Ливан	●	●	●	●	●	●	●	●
Либерия	●	●	●	●	●	●	●	●
Македония	●	●	●	●	●	●	●	●
Малави	●	●	●	●	●	●	●	●
Малайзия	●	●	●	●	●	●	●	●
Мали	●	●	●	●	●	●	●	●

● Общедоступны ● Опубликованы с запозданием ● Для внутреннего пользования ● Не производились

Страна	Предварительное бюджетное заявление	Бюджетное предложение исполнительной власти	Утвержденный бюджет	Гражданский бюджет	Текущие отчеты	Полугодовой обзор	Годовой отчет	Аудиторский отчет
Мексика	●	●	●	●	●	●	●	●
Монголия	●	●	●	●	●	●	●	●
Марокко	●	●	●	●	●	●	●	●
Мозамбик	●	●	●	●	●	●	●	●
Мьянма	●	●	●	●	●	●	●	●
Намибия	●	●	●	●	●	●	●	●
Непал	●	●	●	●	●	●	●	●
Новая Зеландия	●	●	●	●	●	●	●	●
Никарагуа	●	●	●	●	●	●	●	●
Нигер	●	●	●	●	●	●	●	●
Нигерия	●	●	●	●	●	●	●	●
Норвегия	●	●	●	●	●	●	●	●
Пакистан	●	●	●	●	●	●	●	●
Папуа - Новая Гвинея	●	●	●	●	●	●	●	●
Перу	●	●	●	●	●	●	●	●
Филиппины	●	●	●	●	●	●	●	●
Польша	●	●	●	●	●	●	●	●
Португалия	●	●	●	●	●	●	●	●
Катар	●	●	●	●	●	●	●	●
Румыния	●	●	●	●	●	●	●	●
Россия	●	●	●	●	●	●	●	●
Руанда	●	●	●	●	●	●	●	●
Сан-Томе и Принсипи	●	●	●	●	●	●	●	●
Саудовская Аравия	●	●	●	●	●	●	●	●
Сенегал	●	●	●	●	●	●	●	●
Сербия	●	●	●	●	●	●	●	●
Сьерра-Леоне	●	●	●	●	●	●	●	●
Словакия	●	●	●	●	●	●	●	●
Словения	●	●	●	●	●	●	●	●
Южная Африка	●	●	●	●	●	●	●	●
Южная Корея	●	●	●	●	●	●	●	●
Испания	●	●	●	●	●	●	●	●
Шри-Ланка	●	●	●	●	●	●	●	●
Судан	●	●	●	●	●	●	●	●
Швеция	●	●	●	●	●	●	●	●
Таджикистан	●	●	●	●	●	●	●	●
Танзания	●	●	●	●	●	●	●	●
Таиланд	●	●	●	●	●	●	●	●
Тимор-Лешти	●	●	●	●	●	●	●	●
Тринидад и Тобаго	●	●	●	●	●	●	●	●
Тунис	●	●	●	●	●	●	●	●
Турция	●	●	●	●	●	●	●	●
Уганда	●	●	●	●	●	●	●	●
Украина	●	●	●	●	●	●	●	●
Великобритания	●	●	●	●	●	●	●	●
Соединенные Штаты	●	●	●	●	●	●	●	●
Венесуэла	●	●	●	●	●	●	●	●
Вьетнам	●	●	●	●	●	●	●	●
Йемен	●	●	●	●	●	●	●	●
Замбия	●	●	●	●	●	●	●	●
Зимбабве	●	●	●	●	●	●	●	●

Приложение D: Гражданское участие и степень эффективности контрольных органов, Обзор открытости бюджета за 2015 г.

Страна	Уровень прозрачности (Индекс открытости бюджета)	Участие общественности	Уровень прозрачности (Индекс открытости бюджета)	Надзор высшего контрольного органа
Афганистан	42	27	36	50
Албания	38	15	49	92
Алжир	19	0	36	34
Ангола	26	12	20	33
Аргентина	59	27	30	92
Азербайджан	51	19	37	50
Бангладеш	56	23	49	75
Бенин	45	17	27	42
Боливия	17	0	58	58
Босния и Герцеговина	43	23	37	83
Ботсвана	47	19	70	100
Бразилия	77	71	80	75
Болгария	65	38	39	84
Буркина-Фасо	43	10	39	50
Камбоджа	8	8	43	58
Камерун	44	29	24	33
Чад	4	2	52	67
Чили	58	23	67	100
Китай	14	6	3	50
Колумбия	57	46	83	92
Коста-Рика	54	27	73	92
Хорватия	53	38	27	92
Чешская Республика	69	42	82	83
Дем. Респ. Конго	39	13	39	50
Доминиканская Республика	51	23	70	58
Эквадор	50	27	21	75
Египет	16	8	0	42
Эль-Сальвадор	53	17	79	92
Экваториальная Гвинея	4	2	24	0
Фиджи	15	10	0	25
Франция	76	40	91	75
Грузия	66	46	73	100
Германия	71	23	88	75
Гана	51	29	54	67
Гватемала	46	10	58	83
Гондурас	43	31	70	50
Венгрия	49	31	58	83
Индия	46	19	39	75
Индонезия	59	35	82	75
Ирак	3	4	27	50
Италия	73	35	79	67
Иордания	55	27	45	42
Казахстан	51	27	70	59
Кения	48	33	49	67
Кыргызская Республика	54	52	70	42
Ливан	2	6	17	42
Либерия	38	21	33	33
Македония	35	6	42	100
Малави	65	44	67	42
Малайзия	46	12	15	67
Мали	46	4	70	50

Страна	Уровень прозрачности (Индекс открытости бюджета)	Участие общественности	Уровень прозрачности (Индекс открытости бюджета)	Надзор высшего контрольного органа
Мексика	66	44	45	92
Монголия	51	19	70	92
Марокко	38	2	21	17
Мозамбик	38	2	33	42
Мьянма	2	6	27	25
Намибия	46	15	17	75
Непал	24	19	18	75
Новая Зеландия	88	65	45	92
Никарагуа	46	6	61	42
Нигер	17	4	73	50
Нигерия	24	25	67	50
Норвегия	84	75	94	92
Пакистан	43	10	27	67
Папуа - Новая Гвинея	55	23	36	50
Перу	75	40	67	83
Филиппины	64	67	36	92
Польша	64	44	52	92
Португалия	64	25	70	67
Катар	0	0	0	0
Румыния	75	42	54	100
Россия	74	25	79	100
Руанда	36	25	52	25
Сан-Томе и Принсипи	29	4	40	56
Саудовская Аравия	0	0	0	34
Сенегал	43	13	67	58
Сербия	47	21	42	67
Сьерра-Леоне	52	31	36	67
Словакия	57	25	33	67
Словения	68	56	67	83
Южная Африка	86	65	85	100
Южная Корея	65	83	73	50
Испания	58	17	43	67
Шри-Ланка	39	15	37	67
Судан	10	0	24	17
Швеция	87	48	85	100
Таджикистан	25	19	70	75
Танзания	46	33	39	50
Таиланд	42	42	30	75
Тимор-Лешти	41	10	45	83
Тринидад и Тобаго	34	27	67	75
Тунис	42	21	33	50
Турция	44	21	17	92
Уганда	62	23	55	75
Украина	46	23	79	83
Великобритания	75	58	45	92
Соединенные Штаты	81	69	85	100
Венесуэла	8	23	39	67
Вьетнам	18	42	61	75
Йемен	34	10	27	33
Замбия	39	40	27	58
Зимбабве	35	15	21	33

КРЕДИТ ЗА ФОТОГРАФИИ

Обложка: Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ Азиатский банк развития, ©Debby Ng/ IRIN, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ ПРIN, © Анна Джефферис/ IRIN, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ Европейская комиссия, департамент по оказанию гуманитарной помощи DG ECHO, Flickr/ Всемирный банк, Фото ООН / Кристофер Хервиг, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ Всемирный банк, Flickr/ ООН-Женщины

Стр. 9: Flickr/ Фото ООН

Стр. 13: Flickr/ Министерство международного развития

Стр. 27: Flickr/ Евгений Начитов

Стр. 33: Flickr/ Международное бюджетное партнёрство

Стр. 41: Flickr/ Всемирный банк

Стр. 49: Flickr/ Всемирный банк

Стр. 55: Flickr/ Алекс Бергер

Предыдущие отчёты Обзора открытости бюджета



Штаб-квартира Международного бюджетного партнёрства:

820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002
(Тел.) +1 202 4085 1080
(Факс) +1 202 408 8173

МБП также имеет свои офисы в Кейптауне, ЮАР;
Мумбай, Индия и Найроби, Кения, а также
своих представителей в Бразилии и Великобритании.

Для получения более подробной информации обращайтесь по электронной почте
info@internationalbudget.org или посетите веб-сайт
www.internationalbudget.org