

Приложение А: Методология Обзора Открытости Бюджета за 2012 год

Раздел 1: Исполнение Обзора Открытости Бюджета за 2012 год и расчет Индекса Открытости Бюджета

Обзор Открытости Бюджета оценивает доступность общественности к бюджетной информации и других бюджетных практик, которые способствуют подотчетной и гибкой публичной финансовой системе в странах по всему миру¹. Большинство вопросов по Обзору оценивает то, что происходит на практике, а не то, что требуется по закону.

Обзор оценивает содержание и своевременный выпуск восьми ключевых бюджетных документов, которые все страны должны выпустить на различных этапах бюджетного процесса согласно повсеместно принятым критериям надлежащей практики по управлению государственными бюджетами. Многие из этих критериев взяты из уже разработанных документов многосторонних организаций, таких как *Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере* Международного Валютного фонда (МВФ), *Оптимальные подходы к обеспечению прозрачности государственного бюджета* Организации по экономическому сотрудничеству и Развития (ОЭСР), а также *Лимская декларация руководящих принципов аудита* Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ). Эффективность этих рекомендаций заключается в их универсальной применимости к различным бюджетным системам по всему миру и странам с различными уровнями дохода.

Обзор Открытости Бюджета охватывает все дополнительные важные темы для гражданского общества и сторонников хорошего управления, включая уровень, на котором общественность может участвовать во время каждого этапа бюджетного процесса, а также факторы, связанные с эффективностью законодательной власти и ролью независимой национальной аудиторской службы страны (также известной как «высшие контрольные органы»).

Обзор Открытости Бюджета за 2012 год является результатом совместного исследовательского процесса, в котором представители МБП сотрудничали с партнерами

¹ Обзор Открытости Бюджета рассматривает документ как «общедоступный», если он: 1) опубликован учреждением или агентством, ответственным за его производство в течение разумных сроков, и 2) доступен по минимальной стоимости для любого человека, желающего с ним ознакомиться (т.е. правительство не должно обеспечивать выборочную доступность документа).

из организаций гражданского общества в 100 странах в течение двух последних лет. 100 стран, оцениваемых в четвертом выпуске Обзора (предыдущие выпуски были в 2006, 2008 и в 2010 гг.), были выбраны для получения выборки, которая была бы представительной по регионам и уровню дохода.

Анкета для оценки открытости бюджета

Результаты по каждой стране в Обзоре за 2012 год основаны на анкете со 125 вопросами, которая заполняется исследователем или группой исследователей в рамках организации обследуемой страны. Почти все исследователи, ответственные за заполнение Анкеты для оценки открытости бюджета, относятся к научным учреждениям или организациям гражданского общества. Хотя круг обязанностей и сферы интересов исследовательских групп могут широко различаться, всех объединяет общая заинтересованность в продвижении прозрачных и гибких бюджетных практик в их странах. Большинство исследователей принадлежат к организациям с широкой направленностью на изучение бюджетных вопросов.

Большинство из 125 вопросов Обзора за 2012 год требует выбора из пяти ответов. Ответы «а» и «b» описывают ситуацию или условие, которое представляет принятые нормы в отношении типа бюджетной информации (или бюджетной практики), оцениваемые по вопросу, где «а» означает, что нормы полностью соблюдены. Ответ «с» означает, что нормы вообще не соблюдены. Ответ «е» означает, что нормы не применимы, например, когда страна ОЭСР спрашивается о получаемой иностранной помощи. Некоторые вопросы, однако, имеют только три возможных ответа: «а» (соответствие нормам), «b» (несоответствие нормам) или «с» (неприменимо). От исследователей требуется предоставить соответствующее объяснение для каждого ответа и дополнить свои ответы комментариями, разъяснениями или ссылками на соответствующую документацию.

После заполнения анкеты происходит количественный подсчет. По вопросам с пятью возможными ответами «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», а 0 баллов за ответы «b» и «с» не включаются в суммарную оценку.

Процесс исследования.

Исследователи начали сбор данных для Обзора за 2012 год в августе 2011 года и закончили анкету по своим странам в декабре 2011 года. Обзор Открытости Бюджета за 2012 год оценивает только события, деятельность и развитие, произошедших до 31 декабря 2011 года, любые действия после этой даты не включаются в результаты Обзора за 2012 год.

Все ответы на вопросы Обзора подтверждаются доказательствами, такими как цитирование из бюджетных документов, законов страны или интервью с правительственными официальными лицами, законодателями или экспертами по бюджетному процессу страны. Во время исследовательского процесса, персонал МБП помогал исследователям придерживаться методологии Обзора, особенно по рекомендациям при ответах на вопросы Обзора. (См. *Руководство по заполнению Анкеты для оценки открытости бюджета* на: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>.)

По завершении персонал МБП проанализировал и обсудил каждую анкету с отдельными исследователями, что продлилось от трех до шести месяцев. Анализ МБП стремился обеспечить то, чтобы ответы на все вопросы были даны в том виде, который был бы являлся по сути достоверным для каждой страны, а также достоверным по всем странам. Ответы прошли перекрестную проверку по опубликованным бюджетным документам и отчетам по прозрачности бюджетно-налоговой сферы, выпущенными такими международными институтами, как МВФ, Всемирный банк и ОЭСР.

Впоследствии, анкеты рассматривались двумя анонимными рецензентами, имеющими существенные практические знания бюджетных систем в соответствующей стране. Рецензенты, которые не были связаны с правительством рассматриваемой ими страны, были найдены с помощью поиска по библиографии, профессиональным контактам, Интернету и прошлым записям конференций МБП.

Персонал МБП рассмотрел комментарии рецензента на предмет совместимости с методологией исследования. Любые комментарии рецензента, отличавшиеся непоследовательностью, были удалены и оставшиеся комментарии были сообщены исследователям. При необходимости, исследователи отвечали на комментарии рецензентов и их правительств, а редакторы МБП, выступая арбитром по всем конфликтным ответам с целью обеспечения последовательности предположений по странам, выбирали наиболее правильные ответы.

МБП также предложило правительствам рассмотренных 95 стран прокомментировать результаты проекта Обзора. Решение о предложении правительству высказать свои замечания по результатам проекта принималось после консультаций с соответствующими исследовательскими организациями, ответственных за работу над Обзором. Представители МБП приложили большие усилия, чтобы убедить правительства внести свои замечания по результатам проекта; со многими правительствами, которые вначале не ответили на письма МБП, приходилось контактировать пять или шесть раз. Из 95 правительств, запрошенных представителями МБП, 41 правительство прокомментировало результаты Обзора по своим странам. Эти комментарии в полном варианте можно увидеть в соответствующих анкетах на <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/>.

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 95 вопросов анкеты, которая оценивает доступность общественности к бюджетной информации. Показатель ИОБ страны отражает своевременность и полноту общедоступной бюджетной информации по восьми ключевым бюджетным документам.

Индекс Открытости Бюджета оценивает своевременность публикации информации по этапам бюджетного процесса			
Бюджетный документ	Сроки публикации «общедоступных» документов	Кол-во вопросов Обзора 2012	Кол-во вопросов по документу в ИОБ
Предварительный проект бюджета (ППБ)	Должен быть выпущен за месяц до передачи проекта бюджета исполнительной власти на рассмотрение органами законодательной власти.	60-62	3
Проект бюджета (ПБ)	В лучшем случае, должен быть выпущен в то же время, когда представляется на рассмотрение законодательной власти. Как минимум, должен быть выпущен, когда законодательная власть еще рассматривает его и до того, как он будет одобрен. Ни в коем случае проект, выпущенный после одобрения законодательной властью, может считаться «общедоступным».	1-58	58
Вспомогательная документация для ПБ	Должна быть выпущена в то же самое время, как и Бюджетный проект исполнительной власти (см. выше)	1-58	58
Принятый бюджет (Б)	Должен быть выпущен не позднее трех месяцев после одобрения бюджета законодательной властью.	101	1
Гражданский бюджет (ГБ)	Если это упрощенная версия Бюджетного проекта исполнительной власти, то он должен быть выпущен в то же самое время, как и «общедоступный» Бюджетный проект исполнительной власти. Если это упрощенная версия Принятого бюджета, то он должен быть выпущен в то же самое время, что и «общедоступный» Принятый бюджет.	109-112	4
Текущие Отчеты (ТО)	Должны выпускаться не позже трех месяцев после окончания отчетного периода.	63-64, 66-71	8
Полугодовой отчет (ПГО)	Должен быть выпущен не позже трех месяцев после окончания отчетного периода.	73-76	4
Годовой Отчет (ГО)	Должен быть выпущен не позднее двух лет после окончания финансового года (отчетный период).	77-86	10
Аудиторский Отчет (АО)	Должен быть выпущен не позднее двух лет после окончания финансового года (отчетный период).	87-89, 91, 95-96, 108	7

Меры Обзора по контрольным органам и участию общественности

Из 30 вопросов обзора, которые не использовались для подсчета ИОБ, большинство из них оценивало эффективность надзора законодательных и высших контрольных органов (ВКО), а также возможности по вовлечению общественности во время бюджетного процесса. Чтобы получить общее ощущение «силы» каждого из этих двух институтов и уровень, на который правительства включают общественность в принятие решений по бюджету и мониторингу, ответы на вопросы по каждому из них - законодательной власти, ВКО и участие общественности - были усреднены. Эти меры должны были быть использованы только в качестве ориентировочных данных, потому что набор вопросов по законодательной власти, ВКО и участию общественности не были такими всеобъемлющими, как по доступу общественности к информации.

Оценка Обзора Открытости Бюджета участников и практики надзора		
Оцениваемый показатель	Кол-во вопросов Обзора 2012	Кол-во вопросов на показатель
Участие общественности в бюджетном процессе	114-125	12
Эффективность законодательной власти	59, 97-100, 102-107	11
Эффективность высших контрольных органов	90, 92-94	4

Три из 30 вопросов, не относящихся к индексу ИОБ, не включены ни в один из общих показателей. Два вопроса (65 и 72) по текущим отчетам были добавлены в последующих выпусках Обзора, поэтому они не были включены в расчет ИОБ, чтобы поддержать сопоставимость по времени. В Индекс Открытости Бюджета также не был включен ответ на вопрос (113) о публикации исполнительной властью доступных и понятных терминов, используемых в бюджете и других связанных с бюджетом документов.

Раздел 2: Что нового в Анкете для оценки Открытости Бюджета за 2012 год и каковы условия?

Структура Анкеты для оценки Открытости Бюджета за 2012 год отличается от используемых ранее в предыдущих выпусках. МБП добавило и убрало некоторое количество вопросов, хотя среднее количество вопросов возросло только до 125 вопросов по сравнению со 123 в предыдущих выпусках. Анкета для оценки Открытости Бюджета состоит сейчас из пяти разделов, на два больше, чем в предыдущих выпусках.

Большинство изменений в Анкете для оценки Открытости Бюджета углубляют оценку Обзора по относительной эффективности законодательных и высших контрольных органов, а также участию общественности в бюджетном процессе. Как это описано подробнее ниже, вопросы, используемые для подсчета Индекса Открытости Бюджета, в

большинстве остались неизменными и поэтому индексы сопоставимы по всем четырем выпускам.

Разделы 1 и 2 также остались такими же, как и в предыдущих выпусках, описывающих ключевые бюджетные документы, используемые для заполнения анкеты, оценки доступности для общественности, полноту бюджетного проекта исполнительной власти и подтверждающих документов. Учитывая их важность в отражении правительственных приоритетов и планов по привлечению и расходам средств государственных бюджетов в будущем году, а также установлении повестки дня по обсуждению бюджета, Обзор обращает особое внимание на предлагаемый бюджет.

Раздел 3 оценивает доступность общественности и полноту ключевых бюджетных отчетов на протяжении всего бюджетного процесса. Вопросы по эффективности законодательной власти, включенные в эти разделы в предыдущих выпусках, были перенесены в два новых раздела; однако, хотя оставшиеся вопросы были перенумерованы, их формулировка и порядок остался неизменным.

Раздел 4 был добавлен в Обзор за 2012 год и состоит из вопросов, оценивающих эффективность законодательных и высших контрольных органов. Он включает вопросы, которые были частью Обзора в предыдущих выпусках, а также новые вопросы, обращающие внимание на различные факторы, такие как, была ли создана исследовательская группа по обеспечению законодательной власти анализом и рекомендациями по бюджетным вопросам; имело ли место предварительное обсуждение бюджета законодательной властью; какова методика перемещения средств не только среди административных единиц, но и также между отдельными позициями; и наличие методик для случаев получения дополнительных доходов в течение бюджетного года.

Раздел 5 также является новым разделом, и он включает 12 вопросов по вовлечению общественности в бюджетный процесс. Некоторые из этих вопросов (например, касающиеся публичных слушаний законодательной власти) в прошлых выпусках относились к различным разделам, но также появилось значительное количество новых вопросов. Другие вопросы в этом разделе оценивают наличие правовых требований, механизмов и процессов обратной связи для взаимодействия общественности с исполнительными, законодательными и высшими контрольными органами. Наконец, раздел 5 также включает четыре вопроса по Гражданскому бюджету, на три больше, чем в предыдущих анкетах для оценки Обзора. Более пристальное внимание к Гражданским бюджетам отражает растущее признание важности этого документа как ключевого элемента прозрачности бюджета в данной стране.

Сводная информация по изменениям в Анкете по оценке Открытости Бюджета за 2012 год

- Двенадцать вопросов были исключены из Обзора за 2012 год: 56-60, 63-65, 70, 79, 97 и 99. (Отметим, что это были номера вопросов из Анкеты для оценки Открытости Бюджета за 2010 год.) Ни один из этих вопросов не был использован для подсчета Индекса Открытости Бюджета или показателей из Обзора.
- Два вопроса были изменены: 109 и 123. (Отметим, что это были вопросы 61 и 119, соответственно, в Анкетах для оценки Открытости Бюджета за 2010 год.)
- Было добавлено четырнадцать вопросов: 97-98, 103-104, 110-112, 114-118 и 124-125. Они использовались для определения показателей участия общественности и эффективности законодательной власти.

Последствия изменений для Индекса Открытости Бюджета и других показателей

Гражданский бюджет

Увеличение количества вопросов с одного до четырех по Гражданскому бюджету является только одним изменением в Анкете для оценки Открытости Бюджета за 2012 год, которые влияют на расчет Индекса Открытости Бюджета. Вместо расчета из 92 вопросов, как это было в предыдущих выпусках, ИОБ за 2012 год основан на 95 вопросах. К дополнению к вопросу о разработке и публикации Гражданского бюджета правительством, новые вопросы оценивают степень вовлеченности общественности в разработку этого документа, пути распространения этого документа, и разработку Гражданского бюджета на каждом этапе бюджетного процесса.

Новые вопросы увеличивает расхождение исполнения касательно Гражданских бюджетов, которое может сказаться на показателях ИОБ за 2012 год, которые будут выше или ниже, чем они могли бы быть без этих изменений. Таким образом, можете ли вы сравнить ИОБ за 2012 год с показателями из предыдущих выпусков Обзора? В идеальном случае, чтобы обеспечить сопоставимость, МБП необходимо было найти вопросы на новые ответы по трем предыдущим выпускам и пересчитать соответствующие показатели ИОБ. Однако не было достаточно информации, чтобы выполнить это точным образом, поэтому Показатели Открытости Бюджета за выпуски в 2006, 2008 и 2010 годах не были обновлены.

Чтобы оценить в какой степени новые вопросы затрагивают показатели ИОБ стран за 2012 год, и таким образом, насколько показатели 2012 года сопоставимы с показателями из предыдущих Обзоров, МБП рассчитала Индекс Открытости Бюджетов за 2012 год из 92 вопросов и настоящий ИОБ за 2012 год (с 95 вопросами) и сравнила показатели. Результаты показали, что новые вопросы, как правило, не имеют большого влияния на показатели ИОБ за 2012 год; таким образом, сохраняя возможность для сопоставления показателей по всем четырем выпускам Обзора.

- 1) В 71 из 100 обследованных стран показатели ИОБ за 2012 год, рассчитанные с использованием 95 вопросов, ниже тех, что были основаны на 92 вопросах. Однако в двух третях обследованных стран (68) разница была не больше, чем один балл. Уменьшение на три балла было отмечено в пяти странах: США, Германия, Испания, Россия и Словения – все страны с высокими показателями.
- 2) Относительная расстановка изменяется совсем немного с «новым» (95 вопросов) и «старым» расчетом ИОБ. Соотношения между показателями и рейтингом, использовавшие старые и новые методы, довольно высоки (0,9998 и 0,9992 соответственно), что дает основание для предположения, что изменения в анкете имели незначительное воздействие на оценку прозрачности бюджета, как на глобальном уровне, так и отдельно по странам.

Эффективность законодательной власти

Изменения в показателях Обзора за 2012 год по эффективности законодательной власти не влияют на расчет Индекса Открытости Бюджета. Данные изменения включают четыре вопроса, которые были добавлены в анкету Обзора из предыдущих выпусков. Кроме того, существующие вопросы были рассмотрены для получения более точной и всесторонней оценки роли законодательной власти во время бюджетного процесса и эффективности ее надзора за правительственной политикой. Наконец, четыре вопроса, которые использовались для оценки эффективности законодательного контроля в предыдущих выпусках Обзора Открытости Бюджета, используются в настоящее время для оценки возможностей участия общественности в бюджетах. В то время как ответы на существующие вопросы сопоставимы по времени, добавление новых вопросов по законодательной власти означает, что средние показатели эффективности данного института власти не будут сопоставимы с предыдущими выпусками Обзора.

Эффективность высших контрольных органов

Только четыре показателя использовались для оценки эффективности высших контрольных органов:

- полномочия для снятия главы высшего контрольного органа (вопрос 90);
- юридическое право для аудита бюджетных средств (вопрос 92);
- финансовые ресурсы, доступные ВКО, и полномочия для определения собственного бюджета (вопрос 93); и
- наличие квалифицированного аудиторского персонала (вопрос 94).

В предыдущих Обзорах показатель эффективности ВКО состоял из большего количества вопросов. Эти вопросы все еще включены в Обзор за 2012 год (вопросы 87, 90, 92-96, 107-108 и 123): однако, некоторые используются сейчас для выявления показателей участия общественности, полноты аудиторского отчета и эффективности законодательной власти. Из-за этих изменений, показатели эффективности ВКО за 2012 год не могут быть сопоставимы с данными из предыдущих выпусков.

Участие общественности в бюджетном процессе

Наконец, был создан набор из 12 показателей, чтобы оценить, до какой степени исполнительные, законодательные и высшие контрольные органы вовлекают общественность в бюджетный процесс (вопросы 114-125). Некоторые из этих вопросов (119-123) были включены в предыдущие выпуски Обзора, хотя один был пересмотрен для лучшего объяснения предмета оценки (123), а другие остались без изменений (119-122). Семь вопросов совершенно новые (114-118 и 124-125).

Раздел 3: Определение относительной важности ключевых бюджетных документов и последствий на показатели

Как было отмечено выше, показатель ИОБ каждой страны за 2012 год подсчитывается из подмножества 95 вопросов Обзора. Хотя каждый из восьми оцениваемых ключевых бюджетных документов может иметь различное количество вопросов, относящихся к нему, показатель ИОБ является простым средним арифметическим из 95 вопросов. При подсчете показателя ИОБ не использовался ни один метод эксплицитного взвешивания для компенсации непропорционального воздействия документов, в которых было больше вопросов о них по Обзору.

Хотя использование простой средней величины является понятным, он косвенно определяет некоторые бюджетные документы как более важные, чем другие. В частности, 58 из 95 вопросов ИОБ оценивают доступность общественности и полноту бюджетного проекта исполнительной власти, и таким образом, являются ключевыми факторами среднего показателя ИОБ по стране. Для сравнения, на Принятый бюджет и Гражданский бюджет отведен только один и четыре вопроса, соответственно.

Такой метод имплицитного взвешивания используется не без оснований. С точки зрения гражданского общества, Проект бюджета является наиболее важным бюджетным документом, так как он излагает цели и планы бюджетной политики правительства на будущий год. Доступ к этой информации является важным для гражданского общества для воздействия на обсуждение бюджета до одобрения окончательной версии бюджета.

Тем не менее, МБП использовало несколько альтернативных методов для расчета ИОБ на 2012 год для того, чтобы оценить, насколько настоящий метод расчета может повлиять на результаты ИОБ. Данные тесты обнаружили, что рейтинг стран по ИОБ в основном оставался неизменным независимо от метода взвешивания.

У вас есть вопросы?

В настоящем приложении представлено основное описание методологии, используемой для разработки Обзора Открытости Бюджета за 2012 год, включая суммарный отчет изменений, внесенных в Обзор и их воздействие на результаты, а также сопоставимость по четырем выпускам. Мы также пытались осветить некоторые методологические

вопросы довольно простыми терминами. Если у вас есть технические вопросы касательно Обзора Открытости Бюджета или вы хотите получить больше подробностей по любому аспекту методологии, просим обращаться к представителям МБП на info@internationalbudget.org.