

ИССЛЕДОВАНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА 2012 АЗЕРБАЙДЖАН

Показатели Индекса открытости бюджета 2012: 42

[[Правительство Азербайджана предоставляет обществу: ---ограниченную---
минимальную---некоторую---существенную---широкую---информацию.]]

А. Индекс открытости бюджета

Схема 1. Показатели ИОБ, полученные в результате четырех исследований

ИОБ 2006	ИОБ 2008	ИОБ 2010	ИОБ 2012
30	37	43	42

Схема 2. Как обстоят дела в Азербайджане по сравнению с ее соседями в Центральной Азии?

Азербайджан	42
Грузия	55
Казахстан	48
Кыргызская республика	20
Монголия	51
Россия	74
Таджикистан	17
Украина	54

С помощью Индекса открытости бюджета определяется, предоставляется ли обществу восемь основных бюджетных документов центральным правительством каждой исследуемой страны, а также являются ли данные этих документов понятными, своевременными и полезными. В исследовании используются признанные на международном уровне критерии оценки прозрачности бюджета каждой страны, разработанные международными организациями, такими, как Международный валютный фонд (МВФ), Организация Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).

Баллы присвоенные за ответы на 95 из 123 вопросов Индекса открытости бюджета используются для подсчета объективных отметок и классификаций относительной прозрачности каждой из исследуемых стран. Данные суммарные баллы составляют Индекс

открытости бюджета (ИОБ), единственный независимый и сравнительный показатель прозрачности бюджета.

Показатель Азербайджана составляет 42 из 100 баллов, что немного ниже средней оценки в 43 балла для всех 100 исследуемых стран. Кроме того, он ниже, чем показатель некоторых стран региона, в том числе Грузии, Казахстана и России. Показатель Азербайджана указывает на то, что правительство предоставляет обществу лишь некоторую информацию о бюджете правительства страны и его финансовой деятельности в течение бюджетного года. Поэтому граждане страны имеют возможность следить за отчетностью правительства в связи с управлением общественными средствами.

Показатель ИОБ 2012 Азербайджана в 42 баллов в основном не изменился по сравнению с показателем в 43 баллов ИОБ 2010 года.

Схема 3. С нуля до 100: Увеличился ли в Азербайджане объем информации, предоставляемой правительством в восьми основных отчетах по бюджету?

Предварительный проект бюджета	2010	0
	2012	0
Проект бюджета исполнительной власти	2010	51
	2012	53
Утвержденный бюджет	2010	33
	2012	33
Гражданский бюджет	2010	0
	2012	0
Отчет о состоянии в течение года	2010	54
	2012	46
Полугодовой отчет	2010	33
	2012	17
Годовой отчет	2010	20
	2012	27
Аудиторский отчет	2010	33
	2012	29

Индекс открытости бюджета (ИОБ) состоит из элементов общих показателей по каждому из восьми основных бюджетных документов, изучаемых исследованием. Данные элементы общих показателей составляют средние баллы ответов на серию вопросов исследования, которые определяют доступность исследования для общества и количество информации, предоставляемой в документах. Элементы общих показателей сравниваются со всеми странами, включенными в исследование.

Таблица 1. Назовите каждый из восьми основных бюджетных документов и доступны ли они для общества?

Документ	Описание документа	Статус публикации
Предварительный проект бюджета	Предоставляет информацию о существующей связи между политикой правительства и бюджетом. В нем также в нем указаны общие параметры, определяющие законодательные предложения по бюджету.	Не составлен
Предложения исполнительной власти по бюджету	В них указаны планы правительства по повышению государственных доходов с помощью налогов и других источников, а также по расходованию данных средств на финансирование приоритетных областей, тем самым преобразуя цели политики в действия.	Опубликован
Утвержденный бюджет	Является правовым инструментом, позволяющим исполнительной власти повышать государственные доходы, осуществлять расходы и принимать долговые обязательства.	Опубликован
Гражданский бюджет	Это нетехническое представление бюджета правительства, который предназначен для того, чтобы широкая общественность могла понимать планы правительства по повышению государственных доходов и расходованию общественных средств для достижения целей политики.	Не представлен
Отчет о состоянии в течение года	В нем указаны периодические (ежемесячные или квартальные) меры, проводимые в области фактических доходов, расходов и долговых обязательств, которые дают возможность сравнения с цифрами бюджета и регулирования.	Опубликован
Полугодовой отчет	В нем предоставлен обзор влияния бюджета в середине бюджетного года и обсуждаются изменения любых экономических обязательств, которые влияют на утвержденную бюджетную политику.	Опубликован
Годовой отчет	Содержит информацию для сравнения фактического выполнения бюджета с	Опубликован
Аудиторский отчет	Является независимой оценкой счетов правительства высшим органом финансового контроля страны. В нем сообщается, увеличила ли исполнительная власть доходы и расходовало ли государственные доходы в соответствии с официально принятым бюджетом, а также является ли бухгалтерский учет доходов и расходов правительства точным, предоставляет ли надежную картину финансовой ситуации.	Опубликован

Рекомендации

С 2008 года оценка Азербайджана в Индексе открытости бюджета увеличивалась лишь незначительно и в 2012 году оценка Исследования почти не изменилась. Оценка Азербайджана, составившая 42 из 100 баллов в Индексе открытости бюджета 2012, указывает на то, что правительство Азербайджана имеет возможность существенного увеличения прозрачности бюджета с помощью предложения ряда краткосрочных и среднесрочных мер, некоторые из которых могут осуществляться почти без издержек для правительства.

Международное бюджетное партнерство рекомендует Азербайджану проводить следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- **Составлять и публиковать Заявление перед утверждением бюджета и Гражданский бюджет** (детальная инструкция о содержании данных двух документов предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzHv8> и <http://bit.ly/QGzFmJ>). Согласно Исследованию открытости бюджета 2012, 47 стран, в том числе страны-соседи Азербайджана, такие, как Грузия, Казахстан, Монголия, Россия и Украина публикуют Заявление перед утверждением бюджета; 27 стран публикует Гражданский бюджет, в том числе соседний с Азербайджаном Казахстан. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП <http://bit.ly/P8NPOV>.
- **Увеличение всеобъемлющего характера Бюджетного предложения исполнительной власти**, в особенности заостряя внимание на предоставлении информации в следующих областях:
 - данные о государственном долге, существующем до бюджетного года (см. вопрос 34 [Опросника открытости бюджета](#));
 - межправительственные переводы, переводы общественным корпорациям, квазифискальная деятельность, условные и будущие обязательства, финансовые и нефинансовые активы, неоплаченные расходы, вероятные обязательства, будущие обязательства, и донорская помощь, а также налоговые расходы, зарезервированные доходы и уровень расходов на элементы секретной программы (см. вопросы 36-47 [Опросника открытости бюджета](#)); и
 - соединение бюджета с заявленными правительством целями политики и нефинансовыми и финансовыми данными по программам расходования (см. вопросы 16-17, 44-47 и 49-55 [Опросника открытости бюджета](#)).
- **Увеличение всеобъемлющего характера действующего бюджета** предоставляя информацию на уровне программы (см. вопрос 101 [Опросника открытости бюджета](#)).
- **Увеличение всеобъемлющего характера отчетов о состоянии в течение года**, представляя все государственные расходы организованные административной единицей, экономическая классификация и/или функция; сравнение фактических доходов с начала года по сегодняшний день с первым подсчетом на тот период (на основании утвержденного бюджета) или на тот же период в предыдущем году; информация о средствах по кредиту и составе государственного долга (см. вопросы 64, 66 и 70-71 [Опросника открытости бюджета](#)).
- **Увеличение всеобъемлющего характера среднегодичного отчета** представляя и обсуждая изменения экономической перспективы после утверждения бюджета используя обновленные сметы расходов для текущего бюджетного года, предоставляя детальную информацию о фактических сметах расходов и обновленные расчеты выручки за бюджетный год (см. вопросы 73-76 [Опросника открытости бюджета](#));
- **Увеличение всеобъемлющего характера годового отчета** предоставляя аудированные фактические расходы и детальное объяснение разницы между сметами/прогнозами и фактическими результатами правительственных доходов, макроэкономических переменных, нефинансовых данных, показателей эффективности, фондов, предназначенных для программ, направленных на недостаточные и внебюджетные фонды (см. вопросы 78-79 и 81-86 [Опросника открытости бюджета](#));
- **Увеличение всеобъемлющего характера годового отчета**, который публикуется спустя 12 месяцев после окончания бюджетного года, путем опубликования отчета, в котором предоставляется оценка осуществления внебюджетных фондов, а также отчеты, в которых

указаны мероприятия исполнительной власти в связи с выполнением рекомендаций аудита. Кроме того, главному учреждению финансового контроля следует представлять законодательным органам отчеты о секторе безопасности (вооруженные силы, полиция, государственные разведывательные службы) и других секретных программах (см. вопросы 88, 91, 95-96, и 108 Опросника открытости бюджета).

В. Сила законодательства и высших органов финансового контроля в бюджетном мониторинге

Исследованием открытости бюджета изучается степень эффективности контроля, обеспечиваемого законодательными властями и институтами высших органов финансового контроля. Данные институты играют решающую роль в планировании и контроле государственных бюджетов, которая часто предусмотрена в государственной конституции.

Таблица 2. В Азербайджане низкий уровень бюджетного контроля и участия общественности по сравнению с другими странами его региона.

Страна	Прочность законодательной власти	Прочность Главного органа финансового контроля	Участие общественности
Азербайджан	Средний уровень	Низкий уровень	Низкий уровень
Грузия	Высокий уровень	Высокий уровень	Средний уровень
Казахстан	Высокий уровень	Низкий уровень	Низкий уровень
Кыргызская республика	Средний уровень	Средний уровень	Низкий уровень
Россия	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Украина	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Монголия	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Таджикистан	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень

Высокий уровень: средний балл выше 66 из 100; средний уровень: средний балл между 34 и 66; слабый уровень: средний балл ниже 34

Исследование открытости бюджета изучает, осуществляют ли законодательные власти эффективный бюджетный контроль, оценивая показатели деятельности в следующих сферах: консультации с исполнительной властью до предоставления бюджетного законопроекта, возможности исследования, официальная полемика по общей бюджетной политике, имеющееся в наличии время для обсуждения и утверждения бюджета, юридические полномочия по внесению поправок в предложениях по бюджету, утверждение перемен в расходной части бюджета избыточных сборах, дополнительные бюджетные полномочия, право на утверждение использования фондов чрезвычайных расходов и проверку аудиторских отчетов.

Исследование открытости бюджета изучает, уполномочены ли высшие органы финансового контроля, осуществлять эффективный бюджетный контроль используя следующие четыре показателя: право на увольнение главы высшего органа финансового контроля, юридическое

право осуществлять аудит доступных общественных средств и финансовых ресурсов, а также наличие квалифицированных кадров финансового контроля.

Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует Азербайджану провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- Законодательной власти следует иметь специализированный офис по исследованию бюджета, который будет оказывать помощь в анализе бюджета. Кроме того, законодательной власти следует проводить официальные дебаты в связи с политикой перед составлением бюджета до предложения исполнительной властью бюджетного законопроекта. Законодательным органам следует иметь правовые полномочия на внесение поправок в бюджетное предложение исполнительной власти. Кроме того, им следует анализировать все аудиторские отчеты; Исполнительной власти следует получать от законодательных органов разрешение на передвижение фондов между административными единицами и до использования фондов дополнительных бюджетов, фондов чрезвычайных расходов (см. вопрос 97-98, 100-102, и 106-107 Опросника открытости бюджета).
- Высший орган финансового контроля должен быть укреплен с помощью следующих мер: Высший орган финансового контроля должен быть в праве решать то, какие аудиты он будет проводить; бюджет высшего органа финансового контроля должен определяться законодательной или судебной властью, уровень финансирования должен значительно соответствовать тем ресурсам, которые необходимы высшему органу финансового контроля для выполнения его мандата. Высший орган финансового контроля должен иметь квалифицированный персонал, которому следует проводить аудит центральных правительственных структур, управляющих сектором безопасности (см. вопросы 92-94 Опросника открытого бюджета).

С. Возможности участия общества

Исследования и опыт в области защиты гражданского общества последних 15 лет свидетельствуют о том, что сама прозрачность не достаточна для улучшения эффективности правления. Прозрачность совместно с возможностями общественного участия в составлении бюджета может улучшить положительный результат в связи с открытым составлением бюджета. Следовательно, исследование открытости бюджета изучает доступные для общества возможности его участия в процессах принятия решений по государственному бюджету. Данные возможности могут предоставляться на протяжении бюджетного цикла исполнительными, законодательными властями и институтами высшего финансового контроля.

Таблица 3. Азербайджан имеет множество возможностей для повышения общественного участия

Требование	Вывод
Процесс, которые осуществляется до консультации	
Формальное требование общественного участия (Q114)	Не существует
Оглашение целей для общественного участия (Q115)	Не существует

Сообщение заключения аудита кроме публикации аудиторских отчетов посредством высших органов финансового контроля (Q124)	Не существует
Процесс консультаций	
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе планирования бюджета (Q116)	Не существует
Публичный разбор законодательства о макроэкономической структуре бюджета (Q119)	Не существует
Публичный разбор законодательства о бюджетах индивидуальных агентств (Q119)	Не существует
Законодательная возможность для отзывов со стороны общественности во время обсуждения бюджета (Q121)	Не существует
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе выполнения бюджета (Q116)	Не существует
Механизмы, разработанные высшими органами финансового контроля для участия в процессе аудита (Q116)	Существуют, однако являются слабым
Процесс, которые осуществляется после консультации	
Отзыв представителя исполнительной власти об использовании информации, предоставленной обществом (Q118)	Не существует
Издание законодательными властями отчетов о разборе бюджетного законодательства (Q122)	Не существует
Отзыв высшего органа финансового контроля об использовании информации, предоставленной обществом (Q118)	Существует, однако является слабым

На основании данных показателей Исследование открытости бюджета 2012 пришло к заключению, что в Азербайджане слабо развиты возможности гражданского участия в процессе составления бюджета.

Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует Азербайджану расширить возможности участия общественности в составлении бюджета после ознакомления со слабыми показателями Исследования по открытости бюджета (см. выше Таблицу 3 и вопросы 114-125 Опросника открытого бюджета).

D. Описание, методология, надежность исследования и контактная информация исследователей

Исследование открытости бюджета является инструментом исследования, которое основывается на фактах и использует легко обозримые феномены для изучения того, что происходит на практике. Как правило, в поддержку заключений исследования приведены цитаты и примечания, в том числе указан бюджетный документ, закон или иной официальный документ, общественное заявление правительственного лица, или замечания из личного интервью с правительственным лицом или другой осведомленной стороной. Исследование составлено на основании опросника, заполненного для каждой страны независимыми экспертами по бюджетам, которые не имеют связи с национальным правительством. Затем опросник каждой страны независимо рассматривается двумя анонимными экспертами, которые

также никак не связаны с правительством. Кроме того, МБП обращается к национальным правительствам с тем, чтобы они высказали замечания в связи с результатами исследования и рассматривает данные замечания до утверждения результатов исследования. Полный процесс исследования 2012 года длился более 18 месяцев в период с июля 2011 года до декабря 2012 года. В нем принимало участие около 400 экспертов.

Исследование открытости бюджета предоставляет достоверный источник данных по деятельности правительств, разработчиков, СМИ и граждан в связи с прозрачностью бюджета. Среди нынешних организаций, использующих исследования являются Партнерство открытых государств, Совместная инициатива по реформе бюджета Африки, ИНТОСАИ, Всемирный банк, который их использует в своих Мировых индикаторах государственного управления, ряд агентств по двусторонней помощи и международных и региональных многосторонних организаций. Публикация Исследования открытости бюджета 2012 подтвердила выдающееся положение Исследования, как всемирного архива данных о прозрачности бюджета, участии общественности и отчетности.

Исследование открытости бюджета данной страны проводилось Кенаном Асланли, Центр мониторинга общественных финансов, ул. Дж. Джаббарли, Caspian Plaza 3, 9-ый этаж. 44, Az1065, Баку, Азербайджан, kenan.aslanli@yahoo.com; kenan@pfmc.az.

Правительство Азербайджана предоставило свои замечания в связи с результатами проекта Исследования открытости бюджета по Азербайджану.