



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

## **ПЕРЕДНЯЯ СТОРОНА ОБЛОЖКИ**

**Открытые бюджеты. Преобразуют жизнь.  
Обзор Открытости Бюджета за 2012 год**

**Лого МБП/IBP (Международное бюджетное партнерство)  
[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)**

## **ОБОРОТ ПЕРЕДНЕЙ СТОРОНЫ ОБЛОЖКИ**

### **Партнеры Обзора Открытости Бюджета за 2012 год**

#### **Афганистан**

Наблюдательный орган за достоверностью данных в Афганистане. Integrity Watch Afghanistan

#### **Албания**

Албанский Социальноэкономический Аналитический центр/Albanian Socio Economic Think Tank

#### **Алжир**

Национальная Ассоциация Государственных Финансов / Association Nationale de Finances Publiques

#### **Ангола**

Комитет по развитию сельского хозяйства и окружающей среды/ Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente

#### **Аргентина**

Центр исполнения Государственной политики по вопросам равенства и развития/ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

#### **Азербайджан**

Центр по наблюдению за государственными финансами/ Public Finance Monitoring Center

#### **Бангладеш**

Университет Дхака, Факультет изучения развития/ University of Dhaka, Department of Development Studies

#### **Бенин**

Социальный наблюдательный орган в Бенине/ Social Watch Benin

#### **Боливия**

Центр изучения развития труда и земледелия/ Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

#### **Босния и Герцеговина**

Центр защиты общественных интересов/ Public Interest Advocacy Center

#### **Ботсвана**

Институт теоретического исследования политики развития Ботсваны/ Botswana Institute for Development Policy Analysis

#### **Бразилия**

Институт социальноэкономических исследований и Бразильский Институт социальных и экономических исследований/ Institute for Socioeconomic Studies and Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

#### **Болгария**

Группа по наблюдению за промышленным развитием/ Industry Watch Group

#### **Буркина-Фасо**

Центр по демократическому управлению/ Centre pour la Gouvernance Democratique

#### **Камбоджа**

Форум НПО по Камбодже/ NGO Forum on Cambodia

**Камерун**

Центр бюджетной информации/ Budget Information Centre

**Чад**

Группа альтернативных изысканий и контроля над нефтяным проектом Чад-Камерун/ Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrole Tchad-Cameroun

**Чили**

Фонд Хаим Гузмана Е./ Fundación Jaime Guzmán E.

**Китай**

По всем вопросам просим обращаться в МБП

**Колумбия**

Молодежный форум/ Foro Joven

**Коста-Рика**

Государственная Программа Нации/ Programa Estado de la Nación

**Хорватия**

Институт Государственных Финансов / Institute of Public Finance

**Чешская Республика**

Университет экономики, Прага/ University of Economics, Prague

**Демократическая Республика Конго**

Сеть управления экономикой и демократией/ Réseau Gouvernance Economique et Démocratie

**Доминиканская Республика**

Фонд Солидарность/ Fundación Solidaridad

**Эквадор**

Группа ФАРО/ Grupo FARO

**Египет**

Египетская Инициатива защиты прав личности/ Egyptian Initiative for Personal Rights

**Эль-Сальвадор**

Национальный Фонд Развития/ Fundación Nacional para el Desarrollo

**Экваториальная Гвинея**

По всем вопросам просим обращаться в МБП

**Фиджи**

Международный фонд Южнотихоокеанских народов/ Foundation of the Peoples of the South Pacific International

**Франция**

Ассоциация Международного фонда государственных финансов/ Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques

**Грузия**

Международная прозрачность – Грузия/ Transparency International - Georgia

**Германия**

Научно-исследовательский финансовый институт федеральной экономики, Кёльнский университет/ FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

**Гана**

Объединенный центр социального развития/ Integrated Social Development Centre

**Гватемала**

Международный центр по расследованию нарушений прав человека/ Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos

**Гондурас**

Демократический фонд «Без Границ»/ Fundación Democracia Sin Fronteras

**Индия**

Центр по бюджетной и управленческой подотчетности/ Centre for Budget and Governance Accountability

**Индонезия**

Индонезийский форум прозрачности бюджета/ Indonesian Forum for Budget Transparency

**Ирак**

Иракский Институт Экономических реформ/ Iraq Institute for Economic Reform

**Италия**

Группа потери равновесия и поддержка акций/ Sbilanciamoci! and Action Aid

**Иордания**

Иорданские партнеры: Центр Гражданского сотрудничества/ Center for Civic Collaboration

**Казахстан**

Исследовательский центр Санге/ Sange Research Centre

**Кения**

Институт экономических отношений/ Institute of Economic Affairs

**Кыргызская Республика**

Общественное объединение «Партнерская группа Прецедент»/ Public Association "Partner Group Precedent"

**Ливан**

Ливанская ассоциация «Прозрачность»/ The Lebanese Transparency Association

**Либерия**

Группа «Действия по реализации подлинных демократических альтернатив»/ Actions for Genuine Democratic Alternatives

**Македония**

Центр экономического анализа/ Centre for Economic Analyses

**Малави**

Малавийская сеть по законности экономики/ Malawi Economic Justice Network

**Малайзия**

Центр общественно-политических исследований Института азиатской стратегии и руководства  
Centre for Public Policy Studies of the Asian Strategy & Leadership Institute

**Мали**

Мали GREAT/ GREAT Mali

**Мексика**

Фундар, Центр анализа и исследований AC./ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

**Монголия**

Форум Открытое Общество (Фонд)/ Open Society Forum (Foundation)

**Марокко**

Международный Институт Предпринимательства/ International Business Institute

**Мозамбик**

Центр гражданской целостности / Centro de Integridade Publica

**Мьянма**

По всем вопросам просим обращаться в МБП

**Намибия**

Институт общественно-политических исследований/ Institute for Public Policy Research

**Непал**

Форум Свобода/ Freedom Forum

**Новая Зеландия**

Партнерство Петри-Дили/ Petrie-Deely Partnership

**Никарагуа**

Институт стратегических исследований и государственной политики/ Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Publicas

**Нигер**

Альтернатива Гражданским пространствам/ Alternative Espaces Citoyens

**Нигерия**

Центр развития гражданских ресурсов и документации/ Civil Resource Development and Documentation Centre

**Норвегия**

Scanteam

**Пакистан**

Фонд Развития Омар Асгхар Хан/ Omar Asghar Khan Development Foundation

**Папуа-Новая Гвинея**

Институт национальных отношений/ Institute of National Affairs

**Перу**

Ассоциация «Граждане изо дня в день»/ Ciudadanos al Día

**Филиппины**

Филиппинский центр журналистских расследований/ Philippine Center for Investigative Journalism

**Польша**

Краковский университет экономики/ Cracow University of Economics

**Португалия**

Институт социальных наук Лиссабонского университета/ Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

**Катар**

По всем вопросам просим обращаться в МБП

**Румыния**

Группа по экспертным заключениям A&A / A&A Expert Advice

**Россия**

Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»/ St. Petersburg Humanities and Political Studies Center Strategy

**Руанда**

Рабочая группа союзов и ассоциаций защиты прав человека в Руанде

**Сан-Томе и Принсипи**

Веб-сайт WEBETO.ORG

**Саудовская Аравия**

По всем вопросам просим обращаться в МБП

**Сенегал**

Научно-исследовательская группа содействия развитию/ Groupe d'Etude, de Recherche et d'Action pour le Developpement

**Сербия**

Прозрачность – Сербия/ Transparency - Serbia

**Сьерра Леоне**

Сеть бюджетной защиты/ Budget Advocacy Network

**Словакия**

Аналитический центр MESA 10

**Словения**

Университет Любляны, факультет экономики/ University of Ljubljana, Faculty of Economics

**Южная Африка**

Институт демократической альтернативы в Южной Африке IDASA

**Южная Корея**

Хо Бум Пён (консультант)/ Ho Bum Pyun

**Испания**

Университет Лас-Пальмас-де-Гран-Канария, отделение экономики и управлением предприятия/ Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Departamento de Economía y Dirección de Empresa

**Шри-Ланка**

Международная прозрачность – Шри-Ланка/ Transparency International - Sri Lanka

**Швеция**

Консультанты Меландер и Шнель/ Melander Schnell Consultants

**Таджикистан**

Институт Открытое Общество – Фонд по оказанию помощи в Таджикистане/ Open Society Institute – Assistance Foundation in Tajikistan

**Танзания**

Гражданская общественная организация HakiElimu

**Таиланд**

Фонд институт исследования бюджетно-налоговой политики/ Fiscal Policy Research Institute Foundation

**Восточный Тимор**

Некоммерческая организация «Зеркало людей»/ Lalenok Ba Ema Hotu

**Тринидад и Тобаго**

Группа по оказанию помощи в экономическом развитии с учетом экологических и социальных факторов для малых и островных экономик, Университет Вест-Индии/ Sustainable Economic Development Unit for Small & Island Economies, University of the West Indies

**Тунис**

Ассоциация развития местной демократии/ Association for the Development of Local Democracy

**Турция**

Турецкий Фонд экономических и социальных исследований/ Turkish Economic and Social Studies Foundation

**Уганда**

Долговая сеть Уганды/ Uganda Debt Network

**Украина**

Международный центр политических исследований/ International Center for Policy Studies

**Великобритания**

Лондонская школа экономики и политологии/ London School of Economics and Political Science

**США**

Роберт Кит/ Robert Keith (консультант)

**Венесуэла**

Прозрачность Венесуэлы/ Transparencia Venezuela

**Вьетнам**

Центр развития и интеграции/ Center for Development and Integration

**Йемен**

Фонд Программы культурного развития/ Cultural Development Programs Foundation

**Замбия**

Ассоциация по экономике Замбии/ Economics Association of Zambia

**Зимбабве**

Национальная ассоциация неправительственных организаций/ National Association of Non-Governmental Organisations

## **ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

Мы, представители Международного Бюджетного Партнерства, желаем выразить благодарность нашим коллегам из 100 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 партнеры и их деятельность. Мы надеемся, что, в свою очередь, Обзор послужит толчком для развития инициатив и обеспечит большую прозрачность бюджетов по всему миру. Мы также хотели бы поблагодарить наших многочисленных рецензентов, глубокие знания которых способствовали улучшению качества настоящего отчета, таких как: Дебби Бадлендер, а также наших коллег из МБП Альберта Ван Зиля, Делэна МакКалла, Джейсона Лакина и Джоэла Фридмана.

Настоящий проект является результатом коллективной работы команды МБП. Елена Мондо возглавила процесс сбора данных и их проверки. Елена тесно сотрудничала с Майклом Кастро, Паоло де Рензио, Башируллах Наджими и Тон Ванхёкелом, и все они затратили бесчисленное количество часов на совместную работу с партнерами по исследованию и коллегами по рецензированию со всего мира для обеспечения качества данных. Выражаю благодарность и Нусрату Ахмаду, Алисе Берргран, Сантьяго Калдерону, Руфь Карлитц, Джею Колберну, Шанхаю Хейвуду, Хосе Мария Марину, Клер Митчелл, Росио Морено, Ребекке Ордьерес, Яну Зайферту, Марко Томичичу, Синтие Угвибе, Эрину Аптон-Косуличу и Даниэлю Уэсслеру, которые также неутомимо работали над этим проектом.

Слова благодарности обращены и к коллегам из МБП Джейсону Лакину, Розе Ньеррас и Дженнифер Слебоде, многократно вносившим вклад в написание Обзора Открытости Бюджета в ходе проведения исследования, несмотря на полную занятость на своих рабочих местах.

Настоящий отчет был написан Еленой Мондо, Паоло де Рензио, Вивеком Рамкумаром и Исааком Шапиро и отредактирован Делэном МакКалла. Ценную помощь оказал Майкл Кастро. Дизайн проекта подготовлен компанией Кристоф Креатив.

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



## Что представляет собой Обзор Открытости Бюджета?

Обзор открытости бюджета оценивает уровень прозрачности бюджета, участия и надзора в странах по всему миру. Он состоит из 125 вопросов и заполняется независимыми исследователями в оцениваемых странах. Девяносто пять вопросов касаются напрямую общественного доступа и полноты восьми ключевых бюджетных документов, которые должны быть опубликованы правительством на различных стадиях бюджетного цикла. Остальные 30 вопросов относятся к возможностям общественного участия в бюджетном процессе и ролям, отводящимся законодательным и высшим контрольным органам в разработке бюджета и контроля. Обзор не отражает мнение, а только оценивает доступные для наблюдения факты, относящиеся к прозрачности бюджета, подотчетности и участию общественности.

В течение двух последних лет МБП сотрудничало с общественными группами и независимыми исследователями для заполнения Анкет в 100 странах, охваченных Обзором за 2012 год. С целью обеспечения сопоставимости данных применительно ко всем оцениваемым странам для исследований был отведен строго определенный период (с августа по декабрь 2011 года). По мере возможности, для поддержки каждого ответа собирались и представлялись специфические фактические данные – такие как, цитаты из доступных бюджетных документов, положений законов, или интервью с правительственными чиновниками или другими значимыми субъектами. Результаты тщательно проверялись двумя анонимными рецензентами и представителями МБП. В дополнение, правительствам была дана возможность высказать свои замечания по проектным итогам в своей стране.

Для того чтобы обеспечить сравнение по странам и по времени, МБП рассчитывает Индекс Открытости Бюджета/ИОБ (Open Budget Index/OBI), простую усредненную величину количественных ответов на 95 вопросов Обзора, относящихся к прозрачности бюджета. ИОБ присваивает каждой стране балл, который может варьироваться от 0 до 100.

Приложение А к настоящему отчету представляет полное описание методологии Обзора, но имеется четыре методологических изменений из предыдущих выпусков, включенных в Обзор за 2012 год, на которые следует обратить внимание:

- Количество вопросов, используемых для подсчета Индекса Открытости Бюджета, увеличилось с 92 до 95, а дополнительные вопросы были введены для обеспечения более точной оценки Гражданских бюджетов, доступных из формально-юридических презентаций бюджетной информации.
- Был введен совершенно новый раздел по вовлечению граждан в бюджетный процесс, чтобы оценить насколько три основные исследуемые структуры (исполнительный, законодательный и высший контрольный органы) обеспечивают возможности для общественного участия в бюджетном процессе.
- Существующие вопросы, используемые для оценки возможностей законодательства, были изменены, а другие были добавлены для лучшей оценки той роли, которую играет законодательная власть в бюджетном процессе.
- Количество вопросов, используемых для оценки эффективности контрольных органов, сократилось до четырех.

## Основные положения

Являетесь ли вы готовящейся стать матерью женщиной в Мексике, нуждающейся в доступе к дородовому уходу, или фермером в Малави, обеспокоенным тем, что субсидии на удобрения будут сокращены в рамках договора иностранной помощи, или общественной организацией в Камбодже, желающей убедиться в том, что значительные новые средства от нефтедобычи пойдут на помощь самым нуждающимся – государственные бюджеты имеют для вас значение. Итак, вы желаете знать, и в действительности, имеете право знать, что заложено в бюджет вашей страны. И здесь должны присутствовать механизмы общественного участия и подотчетности, чтобы решения по бюджету велись в правильном направлении.

Международные структуры, многие правительства отдельных стран, а также независимые эксперты согласны с тем, что государственные бюджеты должны управляться эффективно в соответствии с потребностями страны, должна быть широко доступна полная информация о бюджете, должны быть обеспечены реальные возможности для общественности и граждан для активного участия в принятии решений по бюджету и контролю, и что должен иметься строгий независимый контроль со стороны законодательной власти и аудита. Достижение консенсуса в отношении открытости бюджетов становится сейчас важнее, чем когда-либо прежде.

Тем не менее, Обзор Открытости бюджета за 2012 год констатирует, что, в общем, прозрачность бюджета и отчетность находятся в удручающем состоянии. Только лишь немногие правительства публикуют расширенную информацию о бюджете. Еще меньше обеспечивают надлежащие механизмы для общественного участия, а независимые институты надзора зачастую не имеют надлежащих ресурсов и рычагов. За последние годы многие страны не произвели никаких или сделали незначительные изменения в своих бюджетных системах и продолжают предоставлять недостаточную информацию. Некоторые страны даже движутся в обратном направлении; их системы стали еще более закрытыми.

Однако был достигнут и определенный прогресс. Средние показатели прозрачности возросли почти во всех частях мира. Прогресс был особенно устойчивым и значительным среди тех стран, где до этого было представлено меньше всего информации по бюджету. Некоторые страны пережили значительное улучшение, вызванное приверженностью правительства в сочетании с внутренними и внешними стимулирующими факторами и давлением.

Действительно, фактические данные Обзора за 2012 год свидетельствуют о том, что любая страна, независимо от своего географического положения или уровня доходов,

может иметь хорошие результаты по прозрачности бюджета. Невозможно переоценить важность политической воли правительства по достижению лучшей прозрачности бюджета.

### **Состояние прозрачности бюджета**

Обзор Открытости Бюджета предназначен для обеспечения лучшего понимания текущего состояния прозрачности бюджета и подотчетности, а также изменений этих показателей по времени. Предыдущие циклы подготовки Обзора уже широко использовались отдельными правительствами стран и общественными организациями, а также многосторонними и секторными инициативами в области прозрачности и подотчетности.

Настоящий отчет посвящен последнему раунду Обзора, который состоит из 125 фактических вопросов, заполненных независимыми исследователями в 100 исследуемых странах, и является предметом экстенсивного процесса рассмотрения со стороны двух анонимных рецензентов. Большая часть вопросов Обзора направлена на объем бюджетной информации, которая доступна общественности по восьми ключевым бюджетным документам. Ответы на 95 вопросов, относящихся к данной документации составляют Индекс открытости бюджета/ Open Budget Index (ИОБ/ОВИ), широкий сопоставимый показатель прозрачности бюджета страны, который может варьироваться от 0 до 100.

ИОБ за 2012 год не является впечатляющим. Средний показатель среди 100 изучаемых стран составляет всего лишь 43 балла. Только 23 страны предоставили значимую информацию или лучше, о чём свидетельствует показатель ИОБ, превышающий 60 баллов. Вызывающие беспокойство 26 стран предоставили скудную или вообще никакой информации по бюджету, показатель которых составил 20 баллов или меньше того. Другие 15 стран предоставили минимальную бюджетную информацию, показатель которых находится в пределах между 21 и 40 баллов.

Двадцать одна страна даже оказалась не в состоянии опубликовать проект бюджета – основной документ, который описывает предлагаемую бюджетную политику правительства. 131 из всех неопубликованных правительством исследуемых стран документов, был, тем не менее, подготовлен, хотя только для внутреннего пользования. Прозрачность бюджета могла бы быть значительно продвинута вперед, если бы правительство совершило простой шаг в сторону публикации уже подготовленных документов для рассмотрения общественности.

Даже тогда, когда документы были опубликованы, в них часто отсутствовали существенные подробности. Например, в публикуемых странами проектах бюджета, в среднем, дается меньше трех пятых желаемой информации.

Статистический анализ, проведенный для МБП на основании результатов ИОБ за 2008 год, подтвержденный их применением по отношению к результатам 2012 года, показывает, что страны с более высоким доходом и более выраженной демократией, как правило, имеют более высокие показатели ИОБ, а в нефтезависимых странах проявляется тенденция к более низким показателям ИОБ.

Тем не менее, в настоящем отчете отмечается, что страны, зависимые от иностранной помощи, такие как Афганистан, страны, зависимые от углеводородных поступлений, такие как Мексика, страны Ближнего Востока и Африки к югу от Сахары, как Иордания, Южная Африка и Уганда, все они имеют относительно прозрачные бюджетные системы, показатель ИОБ которых значительно выше чем у стран подобного уровня. Любое правительство, имеющее политическую волю к продвижению реформ, может сделать свой бюджет соответственно прозрачным.

### **Изменения в прозрачности бюджета по времени**

Обзор Прозрачности Бюджета также проводился в 2006, 2008 и в 2010 годах. Среди 40 стран, по которым имеются сопоставимые данные с 2006 года, достигнут существенный и широкораспространенный прогресс. Общий показатель ИОБ для этих стран возрос с 47 баллов в Обзоре в 2006 году до 57 баллов в отчете за 2012 год, отмечая улучшение практически по всем регионам мира.

Темпы прогресса за период с 2006 года по 2012 год были оживленными для тех стран, которые изначально предоставляли незначительное количество информации по бюджету, и более медленными среди тех стран, которые имели вначале более высокий уровень прозрачности. Для стран с показателем ИОБ 40 и ниже баллов в 2006 году средний показатель увеличился на 16 баллов (64%) в 2012 году. Для стран с показателем между 41 и 60 баллами в 2006 году средний показатель вырос почти на 20%, а для тех, уровень которых находился выше 60 баллов в 2006 году, средний показатель увеличился только на 2%.

Тенденция прогресса также проявляется за последние два года, но в гораздо меньшей степени. Имеются сопоставимые данные за 2010 год и 2012 год для 93 стран, показывающие увеличение среднего показателя ИОБ этих стран с 43 до 45 баллов за этот период. Хотя два года - не такой большой срок для проявления улучшений, реальность такова, что если правительства этих стран предприняли бы быстрый и почти без

дополнительных расходов шаг в опубликовании всех документов, которые они уже подготовили для внутреннего пользования, увеличение среднего показателя ИОБ было бы значительно больше. Увеличение прозрачности бюджета произошло в значительной степени среди тех стран, которые были наименьшими по прозрачности; среди стран с показателем ИОБ от 40 и ниже баллов, средний показатель ИОБ возрос с 19 баллов в 2010 году до 26 баллов в 2012 году, означая солидный прирост на 36%. Среди прочих стран, однако, уровень прозрачности остался практически неизменным.

В настоящем отчете обсуждаются с некоторыми подробностями истории, стоящие за недавними большими успехами по прозрачности бюджета в Гондурасе (чей показатель ИОБ возрос с 11 баллов в 2010 году до 53 баллов в 2012 году), и странами во франкоязычной Западной Африке (чей показатель, в среднем, удвоился с 2010 года по 2012 год, хотя и с низкого старта). Данные примеры объясняют как приверженность правительств в сопровождении прочих благоприятных факторов, таких как донорская помощь, международные стандарты, и давление со стороны общественности, могут принести значительные и быстрые улучшения по прозрачности бюджета.

Оптимизм по поводу последних достижений в прозрачности бюджета, однако, должен быть умерен тремя соображениями. Во-первых, прогресс был достигнут с начальными показателями на низком уровне. Таким образом, даже после последних улучшений, глобальный средний уровень прозрачности далек от значительного продвижения, которое бы способствовало соответствующим обсуждениям бюджета.

Во-вторых, в то время когда в некоторых странах отмечен значительный успех в отношении прозрачности бюджета за последние годы, в других странах зарегистрировано резкое снижение. Например, с 2010 года по 2012 год показатели ИОБ снизились на 15 баллов в Египте, Сербии, Шри-Ланке и Замбии. Успех в отношении прозрачности бюджета может быстро исчезнуть, когда изменяются политические обстоятельства.

В-третьих, слишком много стран с недопустимо низким уровнем прозрачности бюджета не в состоянии продвигать реформы. Для иллюстрации, из 59 стран, предоставивших ших недостаточную бюджетную информацию (с показателем ИОБ 60 и ниже баллов) в 2008 году, почти половина (28 стран) продолжает оставаться на таком же недостаточном уровне, или значительно худшем в 2012 году.

### **Оценка общественного участия**

Версия 2012 года Обзора Открытости Бюджета содержит новые разделы по общественному участию в бюджетном процессе (который не включен в показатель ИОБ). Эти нововведенные разделы отражают шесть принципов, в том числе то, что вовлечение

общественности должно происходить на всех этапах бюджетного процесса со всеми частями правительства и должно иметь правовую основу.

Результаты указывают, что в настоящее время большинство стран предоставляет мало возможностей для общественного участия. Среди 100 рассматриваемых в 2012 году стран средний уровень показателей участия общественности в бюджетном процессе составлял всего 19 из 100 баллов. Только Южная Корея с показателем 92 балла обеспечила достаточные возможности для общественного участия. Восемь стран вообще *не* предоставили возможностей для участия общественности.

Однако некоторые перспективные инновации в этой области уже имеют место. Существует полноценный подход Южной Кореи по увеличению возможностей участия общественности в процессе обсуждения бюджета, который включает в себя выезды представителей министерства финансов на места для ознакомления с местными условиями. Подход Тринидад и Тобаго включает различные общественные форумы, а Новая Зеландия использует опросы клиентов и первой из стран создала горячие линии по вопросам налогообложения, что позволило анонимно сообщать об уклонении от уплаты налогов или мошенничестве.

### **Надзор законодательными и высшими контрольным органами**

Мониторинг бюджета со стороны общественности и граждан, хотя и является важным, однако, не является заменой формальных правительственных учреждений, которые обеспечивают всеобъемлющий контроль. Соответственно, Обзор Открытости Бюджета также содержит вопросы, которые оценивают эффективность надзора за бюджетом со стороны законодательных и высших контрольных органов.

В 2012 году средний показатель эффективности законодательных органов составлял 52 из 100 баллов. В 31 стране показатель составлял 67 и больше баллов; только 20 стран набрали 33 и меньше баллов. Эти умеренно позитивные общие выводы затемняют значительные недостатки, мешающие законодательной власти осуществлять надзор. В меньшей трети стран законодательные органы не имеют достаточного времени на рассмотрение проекта бюджета до того, как он будет принят. В трех четвертях стран законодательные органы располагают неподготовленным персоналом или штаты недостаточны для анализа бюджета. Кроме того, в большинстве стран, после принятия бюджета исполнительные власти подрывают меры законодательного контроля путем последующего перераспределения ресурсов или произвольным выделением дополнительных доходов и резервных фондов, и все это без одобрения законодательных органов.

На высшие контрольные органы возложена задача тщательного отслеживания использования средств государственного бюджета. В 2012 году средний показатель эффективности ВКО составил 69 из 100 баллов, что свидетельствует об их достаточной независимости и хорошей укомплектованности. Только в 14 странах ВКО имеют показатели, позволяющие предполагать об их слабости.

Одним неудивительным, но, тем не менее, тревожащим выводом является то, что страны со слабыми законодательными органами, слабыми ВКО или ограниченным общественным участием имеют, как правило, низкую прозрачность бюджета, что подразумевает также несовершенство всех аспектов управления их бюджетных систем. Наиболее тревожным является то, что бюджетные системы десяти стран (Ангола, Камерун, Китай, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Марокко, Мьянма, Катар, Тунис и Зимбабве) характеризуются низким уровнем прозрачности бюджета, слабыми законодательными органами и слабым аудиторским надзором.

### **Рекомендации**

Выводы из Обзора Открытости Бюджета за 2012 год дают мрачную картину касательно прозрачности бюджета, участия общественности и подотчетности. Большинство рассматриваемых стран не предоставляют достаточной бюджетной информации и не обеспечивают достаточных возможностей для общественного участия в бюджете. Их органы надзора проявляются в чем-то сильнее, но неэффективны в важных областях. Несмотря на наличие постепенного прогресса, темпы этого прогресса являются настолько медленными, что МБП считает, что если ситуация не изменится, то потребуются смена по крайней мере одного поколения, пока большинство стран мира не достигнет значительного уровня прозрачности бюджета. Это может означать поколение потерянных возможностей и потерянных ресурсов.

Эта мрачная картина резко контрастирует с возрастающим количеством данных о положительных результатах фискальной прозрачности, включая новые исследования, показывающие, что прозрачные бюджетные системы могут привести к более дешевым международным кредитам и согласно Международному Валютному Фонду (МВФ) являются важными для финансовой надежности и качества функционирования страны. Существуют также результаты кейс-стади исследования, убедительно свидетельствующие, что в странах мира прозрачность бюджета в сочетании с общественным участием дала возможность эффективному мониторингу бюджета со стороны общественности, вскрывать случаи коррупции и лучше использовать национальные ресурсы в соответствии с национальными приоритетами.

В то же самое время, и что частично обусловлено этим свидетельством, проявился глобальный консенсус в отношении необходимости более открытой государственной практики с целью улучшения как управления, так и результатов развития. Это стимулировало создание заметных многосторонних инициатив в области прозрачности и подотчетности, включая партнерство «Открытое правительство», в которое сейчас уже входит более 55 стран, принявших уже более 300 конкретных обязательств «открытого правительства», включая некоторые по прозрачности налогообложения и участия общественности. Кроме того, Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT) свела вместе международные организации, правительства и общественные организации для разработки соглашения по глобальным нормам в области прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и участия общественности. В начале 2013 года Генеральная ассамблея Объединенных Наций, вероятно, примет резолюцию, подтверждающую работу инициативы GIFT и необходимость прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

Все это означает, что страны больше не смогут принести оправдания в случае несоответствия основным стандартам по прозрачности и подотчетности. Была определена надлежущая практика бюджета и установлены стандарты, стала доступной значительная техническая помощь при исполнении реформ, и реформы осуществимы практически с небольшими или почти без финансовых затрат. Стимулы для улучшения налицо - все, чего обычно не хватает, так это политической воли действовать. Это должно измениться.

Нашей основной рекомендацией является то, чтобы правительства отдельных стран обязались достигнуть как можно скорее следующих ориентировочных показателей.

- Страны в нижних двух категориях ИОБ должны обеспечить регулярную и своевременную публикацию, по меньшей мере, минимального пакета бюджетных документов, включая проект бюджета, Принятый бюджет, Аудиторский отчет и Гражданский бюджет, а также проведение открытых слушаний законодательными органами для распространения информации и сбора мнений граждан по бюджетной политике. Все страны могут сделать это быстро и с минимальными затратами.
- Страны в средней категории ИОБ должны решиться на предоставление значительной информации по бюджету, подняв по шкале оценок свой ИОБ выше 60 баллов, чего можно добиться, увеличив полноту имеющихся документов по бюджету. Им также следует содействовать большему вовлечению граждан в



бюджетные процессы и обеспечить законодательные органы и ВКО необходимыми ресурсами для эффективной реализации функций надзора.

- Все страны должны продвигать как фундаментальные, так и инновационные механизмы участия на протяжении всего бюджетного процесса, и все страны должны опубликовать свои бюджетные документы в Интернет в машиночитаемых форматах, таких как таблицы Excel, облегчающих анализ.

Скорее всего, отдельные инициативы стран будут иметь место, и чтобы они были успешными, им необходимы поощрение и поддержка широкого круга других субъектов, заинтересованных в продвижении прозрачности бюджета и подотчетности. Скорее всего, разработка необходимых реформ будет результатом согласованных усилий всех заинтересованных сторон в создании надлежащих стимулов и оказании давления. Многосторонние инициативы должны быть направлены на изыскание ресурсов и рычагов воздействия, необходимые для их успеха. Чтобы быть эффективными, законодательные органы и ВКО должны добиваться независимости и необходимых средств, а также им следует улучшить сотрудничество друг с другом и общественными организациями. Должны подключиться организации-доноры и расширить недавний опыт привязки качества предоставляемой иностранной помощи к бюджетным реформам. Гражданское общество должно продолжать играть свою роль в продвижении к большей прозрачности и подотчетности, а также продемонстрировать конструктивную роль, которую оно может сыграть с соответствующей информацией и доступом.

В рамках этих усилий мы рекомендуем, чтобы при оценке открытости бюджета и отчетности широко использовался Обзор Открытости Бюджета. Политические решения требуют ясного понимания. Опубликованные версии Обзора и отчетные доклады по каждой стране могут быть ценным источником информации для правительств, доноров и практиков реализации программ развития для оценки открытости бюджета и для определения конкретных мер в области реформ, которые могут быть реализованы для расширения прозрачности, участия общественности и надзора.

Все инструменты, необходимые для продвижения бюджетных реформ, находятся под рукой: консенсус по стандартам, мобилизованные участники и понимание существующих недостатков. Если эти средства будут развернуты согласованным образом, то возможно быстрое достижение исторических и масштабных успехов в области прозрачности бюджета и подотчетности.

## Индекс Открытости Бюджета за 2012 год

Таблица рейтинга по странам

Страна	Индекс Открытости Бюджета 2012
Афганистан	59
Албания	47
Алжир	13
Ангола	28
Аргентина	50
Азербайджан	42
Бангладеш	58
Бенин	1
Боливия	12
Босния и Герцоговина	50
Ботсвана	50
Бразилия	73
Болгария	65
Буркина-Фасо	23
Камбоджа	15
Камерун	10
Чад	3
Чили	66
Китай	11
Колумбия	58
Коста-Рика	50
Хорватия	61
Чешская Республика	75
ДР Конго	18
Доминиканская Республика	29
Эквадор	31
Египет	13
Эль-Сальвадор	44
Экваториальная Гвинея	0
Фиджи	6
Франция	83
Грузия	55
Германия	71
Гана	50
Гватемала	51
Гондурас	53

Индия	68
Индонезия	62
Ирак	4
Италия	60
Иордания	57
Казахстан	48
Кения	49
Кыргызская Республика	20
Ливан	33
Либерия	43
Македония	35
Малави	52
Малайзия	39
Мали	43
Мексика	61
Монголия	51
Марокко	38
Мозамбик	47
Мьянма	0
Намибия	55
Непал	44
Новая Зеландия	93
Никарагуа	42
Нигер	4
Нигерия	16
Норвегия	83
Пакистан	58
Папуа-Новая Гвинея	56
Перу	57
Филиппины	49
Польша	59
Португалия	62
Катар	0
Румыния	47
Россия	74
Руанда	8
Сан-Томе и Принсипи	29
Саудовская Аравия	1
Сенегал	10
Сербия	39
Сьерра Леоне	39
Словакия	67
Словения	74

Южная Африка	90
Южная Корея	75
Испания	64
Шри-Ланка	46
Швеция	84
Таджикистан	17
Танзания	47
Таиланд	37
Восточный Тимор	36
Тринидад и Тобаго	38
Тунис	11
Турция	50
Уганда	65
Украина	54
Великобритания	88
США	79
Венесуэла	37
Вьетнам	19
Йемен	11
Замбия	4
Зимбабве	20

Включает цветные кодированные обозначения, как и в предыдущих выпусках.

**ОБШИРНАЯ ИНФОРМАЦИЯ (ПОКАЗАТЕЛИ ИОБ 81-100)**

**ЗНАЧИТЕЛЬНАЯ (ПОКАЗАТЕЛИ ИОБ 61-80)**

**НЕКОТОРАЯ (ПОКАЗАТЕЛИ ИОБ 41-60)**

**МИНИМАЛЬНАЯ (ПОКАЗАТЕЛИ ИОБ 21-40)**

**СКУДНАЯ ИЛИ ОТСУТСТВИЕ ИНФОРМАЦИИ (ПОКАЗАТЕЛИ ИОБ 0-20)**

## **ГЛАВА 1**

### **ВВЕДЕНИЕ**

#### **Почему важны прозрачность бюджета и подотчетность?**

«Я думаю, они просто съели деньги. Вы здесь школу видите?»

Таковым был ответ мужчины из Ликони, бедствующего района на окраине Момбасы, Кения, когда его спросили, на что ушло более 55 тысяч долларов США, которые местная администрация должна была потратить на строительство средней школы Мрима. Мужчина в возрасте около 35 лет стоял у ямы, окруженной его соседями; эта яма, как известно, находилась в том самом месте, где Комитет по развитию округа начал работы по рытью котлована под фундамент школы, а затем забросил этот проект без каких-либо объяснений. По словам представителя от данного района, во всех случаях проект был не тот, что нужен. «Никто не пришел в общину и не спросил, хотим ли мы здесь иметь школу. А нам нужна аптека», - докладывал он, а другие кивали и шептали в знак согласия.

Так не должно быть. Вопросы государственного бюджета касаются всех, и граждане желают знать, и в действительности имеют право знать, что заложено в бюджет их страны. И здесь должны присутствовать механизмы общественного участия и подотчетности, чтобы решения по бюджету велись в правильном направлении.

Это особенно верно сейчас, когда решения по бюджету особенно важны для решения многих из наиболее актуальных проблем в мире. Правительства в богатых и бедных странах продолжают бороться с последствиями глобального экономического кризиса, мировое сообщество активно сотрудничает для финансирования и реализации решений общих проблем, таких как хроническая бедность и последствия изменения климата, и ожидается поток существенных новых фондов в правительственную казну от обещанного увеличения иностранной помощи и новых внутренних источников. Влияние бюджетных решений на результаты этих усилий не может быть переоценено.

Примерно за последние десять лет появилось больше доказательств, что наилучшим способом улучшения распределения бюджетных средств являются бюджетные системы, которые отличаются прозрачностью, открыты для общественного участия и контроля, и которые имеют надежные институты и механизмы надзора. Такая бюджетная практика может положительно сказаться на росте, эффективности и справедливости. Действительно, имеются значительные государственные ресурсы, доступные по всему миру, чтобы добиться существенного прогресса в искоренении крайней нищеты и обеспечения устойчивого экономического развития, но только при условии эффективного распоряжения этими средствами и их справедливым распределением.

Новые данные о влиянии прозрачности бюджета и подотчетности свидетельствуют о следующем:

*Прозрачность может помочь привлечь более дешевые международные кредиты:* Исследование по заказу МБП установило, что после учета различных экономических переменных, страны с более высоким показателем прозрачности бюджетно-налоговой сферы имеют более высокий кредитный рейтинг и более низкий разрыв между заемными и кредитными ставками, снижая, таким образом, стоимость кредита государства<sup>1</sup>. Даже для стран с подобным кредитным рейтингом, более высокая прозрачность связана с более низким разрывом.

*Непрозрачность в финансовых вопросах может подорвать дисциплину в бюджетно-налоговой сфере:* Исследование Международного Валютного Фонда (ВМФ) установило, что одним из существенных методов расчета финансовой надежности и исполнительности страны является показатель прозрачности ее финансовых систем и практик. Рассматривая недавний глобальный экономический кризис, исследование ВМФ соотносит почти четверть неожиданной государственной задолженности среди изучаемых стран с отсутствием доступной информации о финансовом положении правительства<sup>2</sup>. Другими словами, непрозрачность в финансовых вопросах значительно способствует страданиям, напрямую ощущаемую гражданами в охваченных кризисом странах Европы.

*Прозрачность и общественное участие помогают обнаружить утечки и улучшить эффективность государственных расходов:* В Индии, Национальная кампания в защиту прав далитов (NCDHR) выявила, как правительство переадресовала средства бюджетов, предназначенные для общин далитов – самых бедных и маргинальных групп в Индии – на финансирование Игр Содружества 2010. Используя следственные отчеты, основанные на прослеживании и анализе бюджета, NCDHR начала пропагандистскую кампанию для возврата денег, что выразилось в широком освещении средствами национальной и международной информации. Под этим давлением министр Внутренних дел Индии вынужден был публично признаться, что 130 миллионов долл. США из средств государственных бюджетов для далитов были использованы не по назначению и обязался вернуть деньги. До сих пор правительство вернуло почти 100 млн долл. США, которые пошли на поддержку служб и программ около 2,4 миллионов далитов<sup>3</sup>.

*Прозрачность и общественное участие способствуют справедливому распределению национальных ресурсов в соответствии с национальными приоритетами:* В Южной Африке, стране с угрожающе высокими темпами ВИЧ-инфекции, национальное

---

<sup>1</sup> См. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-1-Budget-Transparency-and-Financial-Markets.pdf>.

<sup>2</sup> См. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IMF-Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk.pdf>.

<sup>3</sup> Для получения более подробной информации об этом и следующем примере из Южной Африки, а также о прочих тематических исследованиях о влиянии гражданского общества на анализ бюджета и защиты общественных интересов см.:

[http://internationalbudget.org/ibp\\_publication\\_categories/case-studies/](http://internationalbudget.org/ibp_publication_categories/case-studies/).

правительство была против финансирования программ для предотвращения передачи вируса от будущих матерей своим детям и обеспечения инфицированных антиретровирусными препаратами (АРВ), утверждая, что такое лечение недоступно по средствам. В ответ, Кампания за реальное лечение (Treatment Action Campaign/ТАС), широкая общественная коалиция начала резонансную пропагандистскую борьбу, что привело к привлечению правительства к суду. Анализируя имеющиеся правительственные бюджетные данные по расходам на здравоохранение, ТАС сумела представить веские доказательства, что бюджет здравоохранения имел средств более чем достаточно для оплаты АРВ для всех ВИЧ-инфицированных южноафриканцев, а также на программы для предотвращения новых инфекций. ТАС выиграла это дело, и правительство повысило расходы на лечение ВИЧ/СПИДа на 6 млрд долл. США, обеспечивая 1,6 миллионов человек спасительными препаратами, которые до этого не получали подобной помощи.

### **Решительные действия за увеличение прозрачности и подотчетности**

При таких обстоятельствах и настоящей бюджетно-налоговой среде, не удивительно, что успешно продвигается международный консенсус между правительствами, гражданскими сообществами, и другими акторами государственных финансов и экономического развития вокруг необходимости по увеличению прозрачности бюджета и отчетности. Данный консенсус стимулировал несколько глобальных, многосторонних инициатив, направленных на открытость и подотчетность управления.

Самым престижным из них является Партнерство «Открытое Правительства»/ПОП (Open Government Partnership/OGP), которое объединяет правительства с общественными организациями для обеспечения прозрачности, повышения гражданского участия, борьбы с коррупцией, и использования новых технологий для совершенствования управления. ПОП было образовано в сентябре 2011 года, и уже 12 месяцев спустя более 55 участвующих стран со всего мира приняли более 300 конкретных обязательств по «открытому правительству» - конкретные действия, разработанные в консультации с отечественными общественными организациями для повышения эффективности управления в целом ряде областей. Многие из обязательств относятся к расширению доступа к бюджетной информации и участию в бюджетном процессе<sup>4</sup>.

Другим широким многосторонним достижением является Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT). МБП, совместно с ключевыми правительствами, донорами, международными финансовыми учреждениями, профессиональными ассоциациями по законодательному и правительственному аудиту, а также общественными группами образовали GIFT для продвижения и учреждения глобальных норм и стандартов для увеличения прозрачности, участия и подотчетности в государственных финансах<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См. <http://www.opengovpartnership.org/country-commitments>.

<sup>5</sup> Более подробная информация на веб-сайте [www.globalbtap.org](http://www.globalbtap.org) и [www.fiscaltransparency.net](http://www.fiscaltransparency.net).

Также за последние несколько лет был принят ряд внутриотраслевых многосторонних инициатив, связанных с финансовой прозрачностью. Например, Инициатива Прозрачности в Добывающей промышленности нацелена на обеспечение обнародования доклада о платежах частных корпораций правительствам в странах, богатых ресурсами на права ведения добычи, чтобы граждане и другие субъекты могли убедиться, что эти средства бюджетов, иногда немалые, используются эффективно. Подобным образом Инициатива прозрачности Международной помощи разработала новые стандарты для сбора и распространения информации о потоках помощи, которые были приняты в 2011 году. Стандарт гарантирует, что правительства, общественные организации и граждане получают ясное представление, куда направляется денежная помощь, чтобы извлечь максимум пользы от иностранной помощи на развитие в странах-получателях. Другие отрасли, в которых продвигаются инициативы обеспечения прозрачности, включают проекты строительства с государственным финансированием и закупки лекарственных препаратов<sup>6</sup>.

Сети общественных организаций начали кампании, которые иногда проходят параллельно с этими многосторонними инициативами. Например, «Публикуйте, за что Платите» (Publish What You Pay) и «Публикуйте, что финансируете» (Publish What You Fund) являются кампаниями общественных организаций, направленных на прозрачность доходов добывающего сектора и, соответственно, от иностранной помощи. В дополнение, на глобальной ассамблее в Дар-эс-Саламе, Танзания, в ноябре 2011 года представители общественных организаций, занятые в бюджетной работе в 56 странах, собрались вместе для расширения сети в движение. Таким образом, было создано Глобальное Движение по обеспечению Прозрачности, Подотчетности и Общественного участия в Бюджетном процессе (Global Movement for Budget Transparency, Accountability, and Participation/ВТАР)<sup>7</sup>. Участники подписали Декларацию о Принципах, которая призывает правительства и заинтересованные стороны в различных секторах к совместной работе для продвижения прозрачности, общественного участия и подотчетности в системах и процессах государственного бюджета.

В свою очередь, доноры и институты развития, такие как Всемирный Банк, Европейская Комиссия, и двусторонние учреждения по оказанию помощи (такие как Отдел Международного Развития Великобритании) установили правила, требующие от стран-получателей открыть свои бюджетные процессы, чтобы иметь право на получение определенных видов помощи.

Эти инициативы и разработки имеют потенциал для поощрения и стимулирования больших успехов в направлении открытых, гибких и подотчетных систем государственного бюджета. Но эти усилия должны опираться на понимание состояния прозрачности

---

<sup>6</sup> Открытость при заключении контрактов: <http://www.open-contracting.org/>; и Альянс за прозрачность лекарственного обеспечения: <http://www.medicinestransparency.org/>.

<sup>7</sup> См. <http://www.globalbtap.org/>.



бюджета по всему миру, по странам с сильной и слабой прозрачностью и того, каким образом можно проводить реформы в странах, где действуют закрытые бюджетные системы.

### **Держать руку на пульсе открытости формирования бюджета по всему миру**

Именно в этом контексте МБП выпустила Обзор Открытости бюджета за 2012 год. Индекс Открытости Бюджета в Обзоре представляет собой всеобъемлющий показатель измерения общественного доступа к информации о получении и расходовании средств государственных бюджетов в странах. Обзор также предоставляет уникальную информацию о степени возможности участия гражданских организаций и представителей общественности в бюджетных процессах, а также о силе законодательных и контрольных органов, ответственных за контроль над управлением средствами государственных бюджетов.

Обзор Открытости Бюджета измеряет открытость и подотчетность государственных бюджетных систем и практик, а также предлагает руководство по их усовершенствованию. Обзор за 2012 год охватывает 100 стран, что делает его крупнейшей сравнительной, независимой экспертизой на день получения бюджетной информации, процессов и институтов. Это уже четвертый выпуск данной двухгодичной глобальной оценки прозрачности правительственного бюджета и подотчетности с 2006 года.

### **Как используются результаты Обзора Открытости Бюджета?**

Обзор Открытости Бюджета и Индекс Открытости Бюджета часто используются правительствами, общественными организациями и международными донорами как для измерения прогресса в достижении прозрачности и ответственного формирования бюджета, а также для поощрения общественных организаций и граждан для участия в бюджетных процессах. Например, на национальном государственном уровне, Индонезия намерена увеличить свой рейтинг в Индексе Открытости Бюджета в рамках плана действий Партнерства «Открытое Правительство»<sup>8</sup>. В Мозамбике, ИОБ включен в Рамочную Программу оценок достижений, обговариваемых между правительством и их донорами, которые обеспечивают помощь посредством бюджетных ассигнований.

Некоторые общественные организации и международные организации развития, разрабатывающие показатели управления, включили элементы Обзора Открытости Бюджета в свои индексы и исследования. В качестве примера можно привести международную работу по Прозрачности бюджетов национальной обороны, Индекс

---

<sup>8</sup> См.

[http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country\\_action\\_plans/Indonesia\\_actionPlan.doc](http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Indonesia_actionPlan.doc), стр. 6.

Риска Противодействия Отмыванию Денег Базельского Института и «Показатели эффективности государственного управления в странах мира» Всемирного банка<sup>9</sup>.

Донорские организации, такие как Европейская Комиссия и Департамент Великобритании по Международному Развитию активно пользовались рекомендациями Обзора Открытости Бюджета при разработке своих новых руководящих принципов, и включили прозрачность бюджета и надзор в качестве дополнительного критерия, по которым будут оцениваться страны при получении бюджетных ассигнований. Всемирный банк включил рекомендации Обзора Открытости Бюджета за 2010 год для Сан-Томе и Принсипи в список предварительных мер, которые необходимо было выполнить правительству, чтобы иметь право на получение помощи, а Корпорация Миллениум Чэллендж (Millennium Challenge Corporation/МСС) использовала промежуточный анализ МБП по прозрачности бюджета в Гондурасе для оценки соответствия страны для договора по финансированию.

### **Структура настоящего отчета**

В настоящем отчете представлены результаты Обзора Открытости Бюджета за 2012 год следующим образом:

- Глава 2: основные выводы по текущему состоянию прозрачности бюджета согласно Индексу Открытости Бюджета
- Глава 3: тенденции по времени, сравнение результатов предыдущих четырех выпусков Обзора, проводившегося с 2006 года, и выделение кратких тематических исследований стран, где имелись значительные улучшения
- Глава 4: более широкое поле для подотчетности, оцененное как через призму общественных организаций, так и гражданского вовлечения в бюджетные процессы
- Глава 5: роль надзора в законодательных и высших контрольных органах (ВКО)
- Глава 6: заключения и рекомендации для различных участников, которые могут способствовать прозрачности бюджета, общественному участию и подотчетности

И последнее, приложения с детальным описанием методологии и дополнительными таблицами данных по Обзору Открытости Бюджета за 2012 год.

---

<sup>9</sup> См. доклад «Прозрачность бюджетов Национальной Обороны» на [http://www.ti-defence.org/publications/893-the-transparency-of-defence-budgets; see the Basel Institute's AML Risk Index at http://index.baselgovernance.org/Project\\_Description.pdf](http://www.ti-defence.org/publications/893-the-transparency-of-defence-budgets; see the Basel Institute's AML Risk Index at http://index.baselgovernance.org/Project_Description.pdf); см. портал данных на составном индексе эффективности управления AGI Всемирного банка на веб-сайте <https://agidata.org/site/Default.aspx>.

## **ГЛАВА 2**

### **СОСТОЯНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА**

Данная глава представляет выводы из подмножества 95 вопросов из Обзора Открытости Бюджета, которые составляют Индекс Открытости Бюджета (ИОБ). Эти вопросы нацелены на прозрачность бюджета; т.е. насколько бюджетная информация становится доступной для общественности. После изучения того, как страны достигли суммарного показателя ИОБ, далее в главе анализируются результаты с разбивкой на восемь бюджетных документов, которые правительства должны опубликовать на различных этапах бюджетного цикла. Глава завершается анализом факторов, связанных с различными уровнями прозрачности бюджета, о чем свидетельствуют различные показатели ИОБ.

#### **Большинство стран предоставляют неполную информацию**

Общие результаты по Индексу Открытости Бюджета за 2012 году показывают, что уровень прозрачности бюджета по всему миру оставляет желать лучшего. Считается, что страны предоставляют достаточно информации по бюджету, если их показатель ИОБ превышает 60 баллов, однако среди 100 оцениваемых стран средний уровень ИОБ составляет всего лишь 43 из 100 баллов, а средний показатель равен всего лишь 47-и баллам. Только 23 страны предоставили значительную и более чем полную информацию, в то время как 41 страна предоставила минимальную, скудную или вообще не предоставила никакой информации. (См. страницу 18-20 по полному рейтингу.)

Таблица 1 показывает, как страны распределились в одну из пяти основных категорий ИОБ на основании показателя за 2012 год.

- Вызывающие тревогу 26 стран предоставили скудную или вообще никакой информации и получили оценку от 0 до 20 баллов. Экваториальная Гвинея, Мьянма и Катар вообще не выпустили никакой информации. Бенин (с показателем 1 балл), Чад (3), Фиджи (6), Ирак (4), Нигер (4), Руанда (8), Саудовская Аравия (1) и Замбия (4) – все эти страны получили показатель, выраженный одной цифрой.
- Другие 15 стран предоставили минимальную бюджетную информацию, показатель которых находится в пределах между 21 и 40 баллами.
- Примерно 36 стран предоставили некоторую информацию по бюджету, но не настолько достаточную, чтобы начать информированное обсуждение бюджета, получив оценку от 41 до 60 баллов.
- Семнадцать стран, включая страны из большинства регионов мира, предоставляют значительную бюджетную информацию.
- Шесть стран, предоставившие наиболее полную бюджетную информацию, возглавляет Новая Зеландия с показателем 93 балла.

**Таблица 1: Согласно Индексу Открытости Бюджета за 2012 год граждане 41% стран имеют недостаточный или совсем никакого доступа к бюджетной информации.**

	<b>Количество стран из 100 обследованных</b>	<b>Страны</b>
<b>Расширенная информация</b> (Показатель ИОБ в 2012 году 81-100)	6	Франция, Новая Зеландия, Норвегия, Южная Африка, Швеция, Великобритания
<b>Значительная информация</b> (Показатель ИОБ в 2012 году 61-80)	17	Бразилия, Болгария, Чили, Хорватия, Чешская Республика, Германия, Индия, Индонезия, Мексика, Португалия, Россия, Словакия, Словения, Южная Корея, Испания, Уганда, Соединенные Штаты Америки
<b>Некоторая информация</b> (Показатель ИОБ в 2012 году 41-60)	36	Афганистан, Албания, Азербайджан, Аргентина, Бангладеш, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Колумбия, Коста-Рика, Сальвадор, Грузия, Гана, Гватемала, Гондурас, Италия, Иордания, Казахстан, Кения, Либерия, Малави, Мали, Мозамбик, Монголия, Намибия, Непал, Никарагуа, Пакистан, Папуа-Новая Гвинея, Перу, Филиппины, Польша, Румыния, Шри-Ланка, Танзания, Турция, Украина
<b>Минимальная информация</b> (Показатель ИОБ в 2012 году 21-40)	15	Ангола, Буркина-Фасо, Доминиканская Республика, Эквадор, Ливан, Македония, Малайзия, Марокко, Сан-Томе и Принсипи, Сербия, Сьерра-Леоне, Таиланд, Восточный Тимор, Тринидад и Тобаго, Венесуэла
<b>Скудная или никакой информации</b> Показатель ИОБ в 2012 году 0-20)	26	Алжир, Бенин, Боливия, Камбоджа, Камерун, Чад, Китай, Демократическая Республика Конго, Египет, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Ирак, Кыргызская Республика, Мьянма, Нигер, Нигерия, Катар, Руанда, Саудовская Аравия, Сенегал, Таджикистан, Тунис, Вьетнам, Йемен, Замбия, Зимбабве

Более подробный анализ характеристик стран с различными типами показателя проводится ниже в этой главе, но здесь следует отметить только Южную Африку (с лучшим вторым средним показателем 90 баллов), которая хотя и не входит в ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), находится на вершине этой

категории. Другая африканская страна Уганда с высшим показателем по двум категориям является свидетельством, что более высокий уровень прозрачности бюджета также возможен на Африканском континенте, даже если большинство из этих стран предоставляют незначительную информацию по бюджету. Обескураживающим фактором является то, что некоторые из многонаселенных стран, такие как Китай (11) и Нигерия (16) находятся в нижней категории, что лишает большое количество населения мира доступа к жизненно важной бюджетной информации, которая им необходима для требования подотчетности от своих правительств.

Эти данные свидетельствуют о том, что граждане и общественные организации слишком многих стран не имеют доступа к информации, которая бы им позволила полностью понять, как формируются средства государственных бюджетов, на что они расходуются, а также эффективно участвовать в обсуждениях бюджета и отслеживать его исполнение. В свою очередь, неадекватная бюджетная информация означает, что бюджетная политика, вероятно, будет меньше отвечать нуждам и приоритетам общественности и будет благоприятной почвой для злоупотреблений и коррупции.

### **Многие ключевые бюджетные документы вообще не были опубликованы**

Международные стандарты и практика выделяют восемь ключевых документов, которые правительства должны опубликовать на разных стадиях бюджетного цикла. ИОБ оценивает, насколько вовремя правительства сделали данные документы доступными для общественности, а также уровень детализации информации каждого документа.

На стадии *подготовки бюджета* правительства должны опубликовать следующее:

- **предварительный проект бюджета**, который включает предположения, используемые для разработки бюджета, такие как общий ожидаемый доход, расходы, уровень долга и широкие ассигнования сектора экономики; а также
- **проект бюджета**, который представляет подробные планы правительства, исходя из политических приоритетов и бюджетов для каждого министерства и ведомства на будущий бюджетный год.

На стадии *утверждения бюджета* правительства должны опубликовать следующее:

- **Принятый бюджет**, который является юридическим документом, разрешающим исполнительной власти выполнять мероприятия, содержащиеся в бюджете. Принятый бюджет издается после того, когда законодательная власть утвердит (иногда с поправками) проект бюджета, представленный исполнительной властью.

На стадии *исполнения бюджета* правительства должны опубликовать следующее:

- **Текущие отчеты**, которые включают информацию по собранным доходам, совершенным фактическим расходам, и долгам, возникшим в данный момент времени, как правило, посредством ежемесячных или ежеквартальных публикаций;

- **Полугодовой отчет**, который суммирует настоящие данные по бюджету за первые шесть месяцев года (доходы, расходы и долги), переоценивает экономические ориентировочные расчеты, на которых первоначально был спроектирован бюджет, и соответственно регулирует бюджетные показатели на оставшиеся шесть месяцев; а также
- **Годовой отчет**, который показывает ситуацию с финансовой отчетностью правительства в конце финансового года и, в лучшем случае, включает оценку прогресса в отношении достижения целей политики, изложенных в Принятом бюджете.

На стадии *аудита* правительства должны опубликовать следующее:

- **Аудиторский отчет**, в котором высшие контрольные органы оценивают финансовые результаты деятельности правительства за предыдущий бюджетный год; аудит также может охватывать отдельные учреждения и нефинансовые аспекты деятельности исполнительной власти.

В дополнение к настоящим документам, правительства должны опубликовать **Гражданский бюджет**, упрощенная версия бюджетного документа, который использует неформальный язык и доступные форматы, чтобы облегчить его понимание для граждан, их взаимодействие, планы и действия правительства во время бюджетного года. Хотя этот документ разрабатывается, в основном, в зависимости от Проекта бюджета или Принятого бюджета, доступная неформальная версия *может и должна* быть подготовлена для любых или вышеупомянутых документов.

Хорошей новостью, следующий из Обзора Открытости Бюджета за 2012 год, является то, что две трети правительств публикуют пять из восьми ключевых бюджетных документов. Это включает наиболее важный документ, Проект бюджета, которые опубликовали 79 из 100 исследованных стран. Сюда также входят Принятый бюджет (92 страны), Текущие отчеты (78 стран), Годовой отчет (72 страны) и Аудиторский отчет (68 стран). Хотя большинство стран выпустило эти документы, необходимо помнить, что так должны поступать *все* страны. Это особенно верно для Проекта бюджета, который пока еще не публикуется в 21 стране.

Кроме того, меньше половины обследованных стран опубликовали другие три ключевые бюджетных документа - Предварительный проект бюджета (47 стран), Полугодовой отчет (29 стран) и Гражданский бюджет (26 стран). Наихудшим последствием этого является то, что в большинстве стран граждане лишены возможности понимать определенные намерения и действия правительства в отношении бюджетной политики, в частности, которые касаются полугодовых исправлений.

Таблица 2 отражает детальный масштаб проблемы, с разбивкой по колонкам; были ли разработаны документы вообще, разработаны только для внутреннего пользования, или же разработаны и опубликованы. Когда документ даже не разработан правительством страны, то само правительство не в состоянии проследить или оценивать ключевые аспекты ассигнований бюджета. Йемен является единственной страной, который не

разработал Проект бюджета, а 14 стран, к примеру, не разработали Аудиторский отчет, что означает, что они не могут реально оценить даже для себя, насколько эффективно и легально были расходованы средства.

**Таблица 2. Многие бюджетные документы не были опубликованы странами, хотя значительное количество этих документов было произведено для внутреннего пользования**

<b>Ключевой бюджетный документ</b>	<b>Не разработан</b>	<b>Только для внутреннего пользования</b>	<b>Опубликован</b>
Предварительный проект бюджета	28	25	47
Проект бюджета	1	20	79
Принятый бюджет	1	7	92
Гражданский бюджет	74	0	26
Текущие отчеты	4	18	78
Полугодовой отчет	44	27	29
Годовой отчет	12	16	72
Аудиторский отчет	14	18	68
Все 8 бюджетных документов в 100 исследуемых странах	178	131	491

Особенно поразительным результатом является то, что правительства разрабатывают большое количество данных по бюджету, которые не открываются общественности. Таблица 2 показывает, что совокупность из 131 бюджетного документа разрабатывается правительствами только для внутреннего пользования. Практически без лишних затрат, правительства могли бы значительно улучшить прозрачность бюджета, если бы они просто опубликовали эти документы. Например, 20 стран могут значительно способствовать прозрачности бюджета в своих странах, предоставив уже подготовленный Проект бюджета на рассмотрение общественности. В целом, в качестве первого шага, правительства могли бы просто обнародовать все эти 131 документа, поместив их на своих официальных веб-сайтах (см. Вставку 1).

### **Вставка 1. Страны могли бы сделать бюджетную информацию более доступной, разместив ее в Интернете**

Даже если доступ к Интернету все еще ограничен в отдаленных областях и среди бедных слоев населения многих стран, размещение документов в Интернете является самым простым и экономичным способом, чтобы сделать их общедоступными. В большинстве обследованных стран правительственные веб-сайты уже используются для распространения бюджетной информации среди населения; в действительности, министерства финансов во всех 100 странах включили в Обзор 2012 года поддержание функционирующих веб-сайтов. Может иногда выходить сервер из строя, навигация может быть неудобной, а также скорость Интернета может быть медленной, но в целом, эти веб-сайты работают. Поэтому трудно найти объяснимые причины, почему 20 правительств, разрабатывающие Проект бюджета только для внутреннего пользования, а также пять стран, публикующие их только в печати, просто не разместят эти документы на своих веб-сайтах.

Другим важным аспектом доступности для общественности является легкость, с которой можно использовать данные, включенные в бюджетные документы для анализа и презентаций. В настоящее время, многие документы, опубликованные правительствами, представлены только в формате PDF или других форматах, которые не являются машиночитаемыми. Если вся или большинство информации опубликована в формате PDF (как это имеет место во многих странах), анализ численных данных, содержащихся в бюджете, потребует, по всей вероятности, ручного копирования и дальнейшей вставки или даже набора в электронных таблицах.

Машиночитаемые форматы, такие как электронные таблицы Excel позволяют аналитикам и правозащитникам извлечь и использовать данные быстрее и с меньшим количеством ошибок, вместо того, чтобы полагаться на громоздкую и длительную ручную работу. Это может значительно облегчить использование бюджетной информации различными заинтересованными сторонами. Например, Кыргызская Республика публикует свои ежемесячные отчеты по исполнению бюджета в формате Excel, Марокко делало то же самое в отношении проекта бюджета и принятого бюджета.

Пока Индекс Открытости Бюджета не присваивает низкие показатели странам, которые опубликовали бюджетную информацию с помощью других средств, а не через Интернет, или не в машиночитаемых форматах; однако, сделав эти два простых шага, они сделают большое дело в обеспечении легкости доступа к бюджетной информации. В будущих выпусках Обзора Открытости Бюджета могут рассматриваться вопросы по использованию странами этих технологических инноваций и облегчению доступа общественности к бюджетной информации.



## Бюджетные документы должны быть более полными

Даже когда правительства публикуют ключевые бюджетные документы, уровень детализации и разнообразие информации, содержащиеся в этих документах, часто весьма ограничены. Для оценки этого, ИОБ рассчитывает частичный показатель для полноты каждого из восьми документов. Частичный показатель рассчитывается только на основании документов, которые действительно были опубликованы.

**Таблица 3. Общие оценки показывают, что в опубликованных бюджетных документах обычно отсутствуют подробности**

Документ	Частичный показатель среднего ИОБ за 2012 г.
Предварительный проект бюджета	79
Проект бюджета	58
Гражданский бюджет	51
Принятый бюджет	78
Текущие отчеты	78
Полугодовой отчет	60
Годовой отчет	43
Аудиторский отчет	53

Средние частичные показатели для пяти из восьми ключевых документов варьируются от 43 до 60, что означает, даже когда эти документы опубликованы, то они, как правило, содержат только некоторую информацию. В среднем, только Предварительный проект бюджета и Текущие отчеты имеют четкий показатель полноты, если исходить из предположения, что они обычно предоставляют значительный уровень информации на момент публикации. (Хотя средний частичный показатель Принятого бюджета имеет 78 баллов, он обычно не включается в список полных отчетов потому, что на него выделен только один вопрос в Обзоре Открытости Бюджета по оценке полноты этого документа).

Некоторые категории критически важной информации по бюджету по-прежнему остаются широко недоступными в опубликованных бюджетных документах.

- Только 20 из исследуемых в 2012 году стран предоставили подробную информацию по внебюджетным фондам в Проекте бюджета, в то время как 47 стран не опубликовали никакой информации по этой теме. Использование внебюджетных фондов может скрывать существенные пропорции общественных расходов, особенно в странах, которые используют их для управления доходами от природных ресурсов или средствами программ социальной защиты. Еще хуже ситуация на стадиях исполнения бюджета и аудита, на которых 65 стран не предоставляют никакой информации по внебюджетным фондам в своем Годовом отчете и 57 стран не публикуют Аудиторские отчеты по этим же фондам.

- Подобным же образом, очень мало информации может быть найдено в бюджетных документах по просроченным расходам, квазифискальной деятельности, налоговым расходам, а также важным источникам по финансовым рискам, таким как непредвиденные и фьючерсные обязательства. Большинство правительств также не показывает достоверной информации по своим запасам финансовых и нефинансовых активов, что затрудняет общественности иметь полное представление о балансе активов и пассивов правительства. Средние частичные показатели по всем этим статьям расхода гораздо ниже 40 баллов, что, в среднем, свидетельствует о том, что была предоставлена минимальная или вообще никакой информации по данной деятельности или обязательствам.
- Также была предоставлена очень ограниченная информация по бюджетной документации касательно промежуточных и конечных результатов действий правительства, как запланированных, так и достигнутых. В среднем, только около половины стран включают любые нефинансовые цели и показатели исполнения в Проект бюджета, и меньше чем одна из четырех включает такую информацию в Годовой отчет. Хотя это представляют трудную область даже для правительств с большим техническим потенциалом, отсутствие подобной информации составляет важный пробел для гражданского общества и других участников, отслеживающих государственные расходы и их последствия.

#### **Страны с различным уровнем прозрачности бюджета имеют некоторые общие характеристики**

Средний уровень прозрачности бюджета значительно варьируется среди различных регионов мира. Как это показано в таблице 4, страны Ближнего Востока и Североафриканского региона имеют самый низкий показатель ИОБ, в среднем 18 баллов, а страны Западноевропейского региона (США включены в этот регион для целей данного отчета) имеют наивысший показатель ИОБ, в среднем 75 баллов.

**Таблица 4. Показатели ИОБ зависят от региона**

Регион	Количество стран, включенных в ИОБ 2012	Средние показатели ИОБ 2012	Страны
Восточная Азия и Тихий Океан	14	39	Камбоджа, Китай, Фиджи, Индонезия, Малайзия, Монголия, Мьянма, Новая Зеландия, Папуа Новая Гвинея, Филиппины, Южная Корея, Таиланд, Восточный Тимор, Вьетнам

<b>Восточная Европа и Центральная Азия</b>	19	52	Албания, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Чешская республика, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Македония, Польша, Румыния, Россия, Сербия, Словакия, Словения, Таджикистан, Турция, Украина
<b>Латинская Америка и Карибский бассейн</b>	16	47	Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Эквадор, Эль-Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Перу, Тринидад и Тобаго, Венесуэла
<b>Ближний Восток и Северная Африка</b>	10	18	Алжир, Египет, Ирак, Иордания, Ливан, Марокко, Катар, Саудовская Аравия, Тунис, Йемен
<b>Южная Азия</b>	6	55	Афганистан, Бангладеш, Индия, Непал, Пакистан, Шри-Ланка
<b>Африка к югу от Сахары</b>	26	31	Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Камерун, Чад, Демократическая Республика Конго, Экваториальная Гвинея, Гана, Кения, Либерия, Малави, Мали, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Сьерра-Леоне, Южная Африка, Танзания, Уганда, Замбия, Зимбабве
<b>Западная Европа и США</b>	9	75	Франция, Германия, Италия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Великобритания, США
<b>Общий результат</b>	<b>100</b>	<b>43</b>	

Тем не менее, имеются существенные различия в уровне прозрачности бюджета между странами в том же самом регионе. Например, в Ближневосточном и Североафриканском регионе, Катар не предоставил *никакой* бюджетной информации, а Иордания получила солидный показатель 57 баллов, что выше среднего по всему миру. И Южная Африка, которая является частью региона Африки к югу от Сахары с относительно низким

показателем, имеет самый высокий показатель ИОБ в мире за 2010 год и второй за 2012 год.

Существенные различия между регионами позволяют предположить, как ряд факторов может воздействовать на степень прозрачности бюджета страны. Прошлые отчеты по Обзору предоставили анализ, в котором было определено, что прозрачность бюджета связана с доходом страны, эффективностью демократических институтов, и со степенью зависимости доходов от добычи нефти или иностранной помощи.

Простые взаимосвязи, описанные в предыдущих отчетах, не могут быть истолкованы как убедительное доказательство определяющего фактора прозрачности бюджета. Для более глубокого понимания взаимосвязи между открытостью бюджета и некоторыми данными факторами, МБП задействовало независимых научных сотрудников и исследователей для дальнейшего изучения этой взаимосвязи посредством тонкого статистического анализа данных Обзора за 2008 год. (Чтобы прочесть полный отчет, перейдите на веб-сайт [http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative/obi-research/working-papers/.](http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative/obi-research/working-papers/))

Ключевые выводы, следующие из этого исследования:

- Уровень дохода страны подтвержден как ключевая переменная, влияющая на степень прозрачности бюджета, даже если принимать во внимание другие факторы. С другой стороны, регионы не являются определяющим фактором. Страны Африки и Ближнего Востока менее прозрачны по причине других факторов, а не из-за их географического положения.
- Демократическая политическая система является значительным фактором, поддерживающим прозрачность бюджета в двух параллельных направлениях. Первое направление – через выборы. В странах, где политическая власть зависит от избирателей, у правительства есть стимул для обеспечения общественности более достоверной и подробной бюджетной информацией. В действительности, переход от автократии к демократии, как правило, связан с улучшением показателя ИОБ почти на 20 баллов, с учетом прочих переменных. Кроме того, прозрачность, похоже, зависит гораздо больше от настоящего уровня демократии, чем от того, насколько долго в стране была демократия: для стран с переходным периодом, это означает, что быстрые улучшения прозрачности могут быть достигнуты без ожидания медленного процесса обучения и адаптации. Второе направление, через которое демократия воздействует на прозрачность бюджета, является политическая конкуренция в законодательных органах. Чем больше политиков будут делить власть по принятию политических решений с партнерами по коалиции или сталкиваться с высокой вероятностью потери власти на следующих выборах, тем больше они будут пытаться связать руки своим конкурентам реформами, способствующими прозрачности и уменьшающими конфиденциальность. Чем больше партий будут оспаривать места в парламенте, тем более вероятно, что у правительства будет открытый бюджет.

- Негативная корреляция, установленная между зависимостью от поступлений от нефти и газа и прозрачностью бюджета, также связана с эффективностью демократических институтов. Исследование показывает, что негативное воздействие благосостояния, основанного на добыче нефти и газа, имеет место только среди автократических правлений, возможно потому, что эти природные богатства помогают автократам поддерживать политический контроль. С другой стороны, в более демократической обстановке (Норвегия или Колумбия), зависимость от нефтедобычи не влияет значительно на уровень прозрачности бюджета.
- Было установлено, что на прозрачность бюджета в странах с низким доходом больше воздействует выбор условий помощи (т.е. способов, по которым оказывается помощь) и тип донорской интервенции, чем общий уровень зависимости от иностранной помощи. Чем больше донорских каналов помощи проходит через бюджетные системы стран-получателей, что усиливает эти системы, а не ослабляет их параллельными каналами, тем больше вероятность для появления прозрачности в этих странах.

Эти статистические анализы были повторно проведены при использовании данных 2012 года с аналогичными результатами в большинстве случаев. В то время как были подтверждены все выводы по доходу, географическому положению, демократии и зависимости от нефти, зависимость от помощи и условий не подтвердилась. Таким образом, необходимо проведение дальнейших исследований для лучшего понимания, каким образом иностранная помощь влияет на прозрачность бюджета в странах-получателях.

Хотя целый ряд факторов связан с более высоким или низким уровнями прозрачности бюджета, следует повторить, что данные факторы не являются определяющими. Результаты за 2012 год, а также результаты за предыдущие годы, показывают, что страны не имеют автоматически низкой прозрачности бюджета только из-за того, что у них те же особенности, которые являются общими для стран, которые обычно недостаточно хорошо обеспечивают прозрачность бюджета. Например, зависимые от иностранной помощи страны, как Афганистан, зависимые от углеводородных поступлений страны, как Мексика, страны Ближнего Востока и Африки к югу от Сахары, такие как Иордания и Уганда, а также страны с низким доходом, как Бангладеш, показали довольно хорошие результаты в 2012 году и значительно лучше, чем их соседние страны.

### **Печальная картина, но ее можно изменить**

Суммируя вышесказанное, согласно Обзору Открытости Бюджета за 2012 год состояние прозрачности бюджета по всему миру является мрачным: только лишь немногие правительства публикуют расширенную информацию о бюджете. Многие правительства не публикуют бюджетную информацию, хотя эти документы доступны для внутреннего пользования и легко могут быть опубликованы на веб-сайтах правительства. Кроме того,

во многих опубликованных бюджетных документах не хватает важных подробностей, и они представлены в форматах, затрудняющих бюджетный анализ.

Но Обзором также установлено, что любая страна, независимо от ее географического положения, уровня дохода или зависимости от определенных видов поступлений, может обеспечить прозрачность бюджета. Если у правительств есть политическая воля для достижения лучшей прозрачности бюджета, и эта воля поддержана внутренним и внешним давлением, то любое правительство может сделать свой бюджет соответственно прозрачным. Это помогает объяснить прогресс в прозрачности бюджета, достигнутый в течение времени, что является предметом рассмотрения следующей главы.

## **ГЛАВА 3**

### **ИЗМЕНЕНИЯ В ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА ПО ВРЕМЕНИ**

Первый Обзор Открытости Бюджета был проведен в 2006 году и включал 59 стран. С того времени было завершено еще три исследования (2008, 2010 и 2012 гг.), постепенно увеличивая охват стран до 100 стран в настоящее время. Данная глава рассматривает вопросы развития прозрачности бюджета в течение данного периода времени. В основном, она уделяет внимание широким тенденциям, но также и углубляется в рассмотрение некоторых стран, в которых уровень прозрачности изменился больше всего за последнее время.

#### **Шесть лет прогресса, но причины для беспокойства все еще существуют**

Имеются 40 стран, по которым представлены полностью сопоставимые данные ИОБ с 2006 года<sup>10</sup>. Приложение В представляет результаты Обзоров по каждой стране с 2006 по 2012 годы. За этот шестилетний период:

- Средний показатель ИОБ возрос с 47 до 57 баллов. Пятнадцать из 40 стран показали последовательное улучшение по результатам каждого исследования без обратного снижения. В среднем, прогресс среди 40 стран был достаточно быстрым между 2006 и 2008 гг., значительным между 2006 и 2008 гг., но довольно несущественным с 2010 по 2012 годы<sup>11</sup>.
- Четырнадцать стран, или более одной трети из 40 стран, улучшили прозрачность своих бюджетов более чем на 15 баллов, включая страны с низким доходом, как Уганда и Бангладеш, которые повысили свой показатель ИОБ соответственно на 33 и 19 баллов.
- Показатели ИОБ улучшились во всех регионах.

В то время как прозрачность улучшилась, в основном, за последние шесть лет, степень улучшения значительно зависела от того, с какого уровня эти страны стартовали. Скорость прогресса была выше среди тех стран, которые вначале предоставляли немного информации, но ниже среди стран с большей прозрачностью.

- Среди 14 стран, показатели ИОБ которых были 40 или меньше баллов в 2006 году, – т.е. предоставивших минимальную, скудную или никакой информации по бюджету

---

<sup>10</sup> Это число меньше, чем общее количество стран, включенных во все выпуски, потому что учитываются методологические соображения и переоценка, препятствующие сравнению показателей между странами.

<sup>11</sup> Между 2006 и 2008 гг. их средний показатель ИОБ возрос с 47 до 54 баллов, между 2008 и 2010 гг. среднее значение возросло с 54 до 56 баллов, и с 2010 по 2012 гг. среднее значение возросло с 56 до 57 баллов.

в том году - их средний показатель ИОБ увеличился с 25 в 2006 году до 41 балла в 2012 году; увеличение примерно на 16 баллов или 64%.

- Среди 16 стран, показатели ИОБ которых были 41 или меньше баллов в 2006 году – т.е. предоставивших минимальную, скудную или никакой информации по бюджету в том году - их средний показатель ИОБ увеличился с 48 в 2006 году до 57 баллов в 2012 году; увеличение примерно на 9 баллов или почти 20%.
- Среди 10 стран, чей показатель ИОБ превышал 60 баллов в 2006 году - т.е. предоставивших значительную или расширенную информацию по бюджету в том году - их средний показатель ИОБ увеличился с 78 в 2006 году до 80 баллов в 2012 году; увеличение примерно на 2%.

В Таблице 5 представлены сводные данные по четырем выпускам Обзора. В дополнение к данным с 2006 по 2012 гг. по 40 странам, она включает основные тенденции с 2008 по 2012 гг. с сопоставимыми данными для 77 стран, а также основные тенденции с 2010 по 2012 гг. с сопоставимыми данными по 93 странам. Данные сравнения предоставляют очередное свидетельство позитивных изменений, зарегистрированных за четыре выпуска Обзора.

**Таблица 5. Сравнительное изменение показателей ИОБ на протяжении выпусков Обзора Открытости Бюджета**

Период	Кол-во сравниваемых стран	Изменение среднего показателя ИОБ	Страны с наилучшим показателем улучшения (+15 баллов и более)	Страны с наихудшим показателем (-15 баллов и менее)
2006-2012	40	+10 (47 - 57)	Ангола, Албания, Бангладеш, Болгария, Хорватия, Сальвадор, Грузии, Индии, Индонезии, Монголии, Марокко, Россия, Уганда, Вьетнам	Румыния
2008-2012	77	+5 (41 - 46)	Ангола, Афганистан, Бангладеш, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Гондурас, Малави, Либерия, Монголия, Пакистан, Россия, Сан-Томе и Принсипи	Египет, Македония, Нигерия, Румыния, Шри-Ланка
2010-2012	93	+2 (43 - 45)	Афганистан, Буркина-Фасо, Доминиканская Республика, Гондурас, Мозамбик, Пакистан, Сан-Томе и Принсипи	Египет, Сербия, Шри-Ланка, Замбия



Однако, признаки общего прогресса, и более быстрого прогресса среди стран, которые были наименее прозрачны на старте, не должны заслонить отсутствие прогресса (и значительного рецидива во многих случаях) в других странах.

Особую озабоченность вызывает то, что во многих выпусках Обзора Открытости Бюджета выявилась продолжающаяся стагнация в прозрачности среди почти половины стран, которые показали плохой результат в предыдущих выпусках Индекса Открытости Бюджета. Из 59 стран, по которым имеются сопоставимые данные, и тех, которые предоставили недостаточную информацию по бюджету в 2008 году (т.е. страны с показателем ИОБ 60 и менее баллов), чуть меньше половины (28 стран) в 2012 году остаются на том же уровне или имеют показатель значительно ниже<sup>12</sup>. Эти 28 стран представляют спектр мира и включают европейские страны, такие как Македония и Украина, страны Ближнего Востока, как Иордания и Йемен, латиноамериканские страны, как Венесуэла и Коста-Рика, африканские страны, как Камерун и Нигерия, и азиатские страны, как Непал и Фиджи. Сюда также относятся богатые страны, такие как Саудовская Аравия и Экваториальная Гвинея; страны со средним доходом, как Аргентина и Малайзия; страны с низким доходом, как Гана и Боливия. (См. Приложение В)

Восемнадцать из 59 стран улучшили свои показатели ИОБ в период между 2008 и 2012 гг. на 10 и более баллов. Тем не менее, только семь стран (Болгария, Хорватия, Индия, Индонезия, Мексика, Россия и Уганда) смогли войти в группу, насчитывающую 61 и более баллов, и таким образом, могут быть охарактеризованы как страны, предоставляющие значительную бюджетную информацию своим гражданам.

Все это указывает, что большое количество стран остаются на недопустимо низком уровне прозрачности бюджета. Они не предпринимают необходимых усилий для более широкой (и более подробной) публикации бюджетных документов, и, следовательно, они не предоставляют больше возможностей гражданам, пытающимся добиться бюджетной подотчетности государства.

### **Изменение показателей ИОБ с 2010 по 2012 гг.**

При рассмотрении конкретных изменений с 2010 года можно продолжать находить некоторые обнадеживающиеся результаты. (См. Приложение В по данным для каждой из 93-х сравниваемых стран.) Среди этих стран, с 2010 по 2012 гг.:

- Средний показатель ИОБ возрос с 43 до 45 баллов.

---

<sup>12</sup> В частности, в 22 из этих стран показатели оставались в пределах плюс-минус 5 баллов в 2012 году по сравнению с 2008 годом. Колебания в пределах этого диапазона не считаются особенно важными. В шести странах показатели упали более чем на пять баллов.

- Количество стран, обеспечивающих своих граждан значительной или обширной информацией (т.е. с показателем ИОБ 61 и выше баллов), возросло с 20 до 23, в то время как количество стран, предоставляющих минимальное или вообще никакой информации (т.е. с показателем ИОБ 40 и меньше баллов), сократилось с 40 до 34.
- Семь стран, из различных частей мира, за этот период значительно улучшили прозрачность своих бюджетов, с увеличением показателя ИОБ на 15 баллов по каждой. Этими странами являются Афганистан, Буркина-Фасо, Доминиканская Республика, Гондурас, Мозамбик, Пакистан и Сан-Томе и Принсипи.

Еще верней, чем за период с 2006 по 2012 гг., сказался характер изменений за два последних года, показывающий зависимость прозрачности бюджетов в странах от их стартового положения. В среднем, уровень прозрачности бюджета значительно продвинулся среди стран с наименьшей прозрачностью с 2010 по 2012 гг. Однако, в среднем, в странах, которые предоставляли только некоторую информацию или предоставляли значительную информацию или более, в 2012 году бюджеты стали *менее* прозрачны. Среди сопоставимых стран:

- Среди 40 стран, чьи показатели ИОБ были от 40 и ниже баллов в 2010 году, средний показатель ИОБ возрос с 19 баллов в 2010 году до 26 баллов в 2012 году, представляя значительный прирост за двухлетний период.
- Среди 33 стран, показатель ИОБ которых варьировался от 41 до 60 баллов в 2010 году, средний показатель ИОБ оставался практически таким же в 2012 году<sup>13</sup>. Застой в этих странах, которые еще не предоставили достаточной бюджетной информации, достаточной для полновесного обсуждения и соответствующего контроля, вызывает озабоченность.
- Среди 20 стран, показатель ИОБ которых превышал 60 баллов в 2010 году, средний показатель ИОБ незначительно снизился, примерно на один балл в 2012 году.

Проявилось еще пять новых примеров стран, которые резко сократили количество бюджетной информации, предоставляемой общественности. Это указывает на то, что улучшения в прозрачности бюджета остаются незначительными, им часто не хватает устойчивого развития и институционализации. Правительства могут делать шаг назад и иногда снижают уровень своих обязательств в отношении прозрачности, особенно, когда публикация бюджетных документов не является предметом повторяющихся процессов.

В таблице 6 приведены результаты по странам, в которых произошли существенные изменения в прозрачности бюджета за последние два года, и основные причины таких

---

<sup>13</sup> В частности средний показатель упал на 0,3 балла.

изменений. Некоторые подробности по странам с лучшими показателями приведены далее в этой главе.

**Таблица 6. Страны с наилучшим показателем улучшения прозрачности бюджета и страны с худшими показателями прозрачности бюджета, 2010-2012 гг.**

**Страны с наилучшим показателем улучшения**

<i>Страна</i>	<i>ИОБ 2010</i>	<i>ИОБ 2012</i>	<i>Изменение</i>	<i>Основная причина изменения</i>
Гондурас	11	53	<b>+42</b>	Начал публикацию всех восьми ключевых бюджетных документов.
Афганистан	21	59	<b>+38</b>	Первый раз опубликовал Предварительный проект бюджета, Проект бюджета и Гражданский бюджет.
Сан-Томе и Принсипи	0	29	<b>+29</b>	В первый раз опубликовал Предварительный проект бюджета и Текущие отчеты.
Пакистан	38	58	<b>+20</b>	Значительно увеличена полнота Зеленой Книги, сопроводительный документ Проекта бюджета.
Мозамбик	28	47	<b>+19</b>	Вовремя опубликованы Предварительный проект бюджета и Текущие отчеты, а также увеличена полнота Проекта бюджета.
Буркина-Фасо	5	23	<b>+18</b>	Впервые опубликованы Проект бюджета и Предварительный проект бюджета на веб-сайте Министерства Финансов, ранее не доступные общественности в любой форме.
Доминиканская Республика	14	29	<b>+15</b>	Впервые опубликован Проект бюджета на веб-сайте Министерства Финансов.

**Страны с наихудшим показателем**

<i>Страна</i>	<i>ИОБ 2010</i>	<i>ИОБ 2012</i>	<i>Изменение</i>	<i>Основные причины изменения</i>
Египет	49	13	<b>-36</b>	Проект бюджета и Полугодовой отчет не были доступны общественности на момент исследования.
Замбия	36	4	<b>-32</b>	Проект бюджета и Годовой отчет доступны только за большую плату, и поэтому считаются недоступными для общественности.
Шри-Ланка	67	46	<b>-21</b>	Больше не разрабатывает Предварительный проект бюджета; ранее разрабатывался, и с

				запозданием публиковались Текущие отчеты.
Сербия	54	39	-15	Больше не разрабатывается Предварительный проект бюджета, а Проект бюджета публикуется с меньшей полнотой.

### Изменения в публикации документов с 2010 по 2012 гг.

Такие же случаи с продвижением и отступлением возникают, если посмотреть на публикацию конкретных бюджетных документов (см. Таблицу 7). Чистое изменение в публикации документов между 2010 и 2012 гг. среди 93 стран с сопоставимыми документами является положительным фактором. Эти страны опубликовали больше бюджетных документов на всех этапах бюджетного цикла, причем наибольший прирост пришелся на публикацию предварительного проекта бюджета, гражданского бюджета и аудиторского отчета. Годовые отчеты являются единственным исключением из этой положительной тенденции. Хотя пять стран, ранее не публиковавшие Годовой отчет в 2010 году, начали уже его публикацию, восемь других стран, ранее публиковавшие этот отчет, перестали это делать.

Для некоторых документов, разрыв в сфере публикации значительно сократился. В качестве примера, в Обзоре за 2010 год было установлено, что 21 страна не публиковала Проект бюджета. В Обзоре за 2012 год сообщается, что еще пять стран опубликовали этот документ в Интернет, почти на четверть сократив разрыв в публикации<sup>14</sup>.

С 2010 по 2012 гг. суммарное количество бюджетных документов, опубликованных в этих 93 сравниваемых странах, увеличилось на 41. Из этих документов, 22 было ранее разработано только для внутреннего пользования и в настоящее время находятся в общедоступном пользовании, в то время как 19 бюджетных документов были разработаны и опубликованы в первый раз.

Данный прогресс заслуживает одобрения, но с некоторой перспективой является довольно медленным. Существуют все еще 131 бюджетный документ, которые 100 обследуемых правительств разрабатывают в настоящее время для внутреннего пользования, но не раскрывают их общественности. Все эти документы следует опубликовать незамедлительно. Имеются также 178 бюджетных документов, которые даже еще не разрабатывались в этих странах. Если объединенный прогресс будет продолжаться в темпе публикации 40-а дополнительных документов каждые два года, то потребуются примерно полтора десятилетия чтобы закрыть этот документарный разрыв.

<sup>14</sup> Хотя пять стран, не опубликовавших Проект бюджета в 2010 году, сделали этот документ общедоступным в 2012 г, 5 стран, добавленных в Обзор 2012 года, не сделали этого, поэтому количество стран, не опубликовавших Бюджетный проект исполнительной власти, остается на уровне 21.

Кроме того, в то время как в результате публикуется большое число бюджетных документов, для всех типов документов были отмечены случаи, когда правительства препятствовали доступу общественности к бюджетной информации, путем приостановления публикации, задерживая их сверх допустимых пределов, или же устанавливая слишком высокую плату за получение копий соответствующих документов. Это еще раз доказывает, что, несмотря на усредненное улучшение, прозрачность бюджета не может быть сама собой разумеющейся.

**Таблица 7. Изменения в публикации бюджетных документов\***

Документ	Год	Кол-во стран, публикующих документ	Кто начал публикацию?	Кто прекратил публикацию?
Предварительный проект бюджета	2010	33	Афганистан, Албания, Ботсвана, Буркина-Фасо, Чешская Республика, Эквадор, Фиджи, Гватемала, Германия, Гондурас, Казахстан, Либерия, Мозамбик, Португалия, Румыния, Сенегал, Словения, Танзания, Вьетнам	Эль-Сальвадор, Руанда, Сербия, Шри-Ланки, Турция, Замбия
	2012	46		
	Чистое изменение	13		
Проект бюджета	2010	72	Афганистан, Алжир, Буркина-Фасо, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Гондурас, Кыргызская Республика, Сан-Томе и Принсипи	Египет, Йемен, Замбия
	2012	77		
	Чистое изменение	5		
Принятый бюджет	2010	81	Фиджи, Ирак, Либерия, Малави, Непал, Танзания, Восточный Тимор	Сенегал
	2012	87		
	Чистое изменение	6		
Гражданский бюджет	2010	16	Афганистан, Ботсвана, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Индонезия, Италия, Казахстан, Кения, Мали, Мексика, Марокко, Словакия, Танзания, Таиланд	Демократическая Республика Конго, Малави, Нигерия, Руанда, Шри-Ланка
	2012	26		
	Чистое изменение	10		

<b>Текущие отчеты</b>	2010	71	Ангола, Камерун, Гана, Мали, Мозамбик, Пакистан, Сан-Томе и Принсипи	Буркина-Фасо, Грузия, Намибия, Шри-Ланка
	2012	74		
	Чистое изменение	3		
<b>Полугодовой отчет</b>	2010	28	Бангладеш, Болгария, Чешская Республика, Гондурас, Малави, Мозамбик, Румыния, Сербия	Афганистан, Коста-Рика, Египет, Македония, Мали, Шри-Ланка, Замбия
	2012	29		
	Чистое изменение	1		
<b>Годовой отчет</b>	2010	72	Буркина-Фасо, Индонезия, Ирака, Нигерия, Пакистан	Албания, Грузия, Гана, Малави, Мали, Филиппины, Восточный Тимор, Замбия
	2012	69		
	Чистое изменение	-3		
<b>Аудиторский отчет</b>	2010	60	Аргентина, Болгария, Камерун, Колумбия, Гондурас, Малави, Марокко, Пакистан, Папуа-Новая Гвинея, Сербия, Словакия	Афганистан, Либерия, Руанда, Сенегал, Таиланд
	2012	66		
	Чистое изменение	6		
<b>Итого</b>	<b>2010</b>	<b>433</b>		
	<b>2012</b>	<b>474</b>		
	<b>Чистое изменение</b>	<b>41</b>		
* В таблице приведены результаты только для 93 стран, включенных в Обзоры за 2010 и 2012 гг.				

### Страны с самыми крупными изменениями в сфере прозрачности

В данном разделе предлагаются короткие тематические исследования двух стран, и одной части света, где прозрачность бюджета достаточно продвинулась за последнее время, с целью получения общей информации. Данный раздел также содержит некоторые разработки по определенным странам, в которых прозрачность бюджета значительно снизилась.

#### *Страны, улучшившие показатель прозрачности*

Среди стран, в которых произошли значительные улучшения уровня прозрачности бюджета согласно последним выпускам Обзора Открытости Бюджета, особо выделены две страны: Гондурас и Афганистан. Страны во франкоязычной Западной Африке также добились значительного улучшения прозрачности бюджета, особенно, если принять во

внимание их историческое отражение по ИОБ. Более пристальный взгляд на эти случаи показывает количество различных участников и факторов, которые сыграли свою роль в поощрении большей прозрачности бюджета среди этих стран, а также внутреннее и внешнее давление - в различной степени и комбинации – в основе этих улучшений.

Гондурас  
ИОБ 2008 → ИОБ 2010 → ИОБ 2012  
12                      11                      53

Согласно предыдущим выпускам Обзора правительство Гондураса практически не предоставляло никакой информации своим гражданам. В 2010 году оно опубликовало только Принятый бюджет, Текущие отчеты и Годовой отчет. С тех пор, Министерство Финансов начало публикацию всех восьми ключевых бюджетных документов, показывая ясный пример, насколько возможно значительное изменение за короткий отрезок времени. Так было в Гондурасе (как и во многих других странах), где правительство уже разработало большинство из бюджетных документов для внутреннего пользования. Требовалось только одно - принять решение для их публикации. Результат: Прирост на 42 балла, который привел Гондурас к показателю ИОБ 53 балла в 2012 году.

Комбинация внутренних изменений и внешнего давления способствовала данной позитивной траектории. После политического кризиса в 2009 году, во время которого доноры остановили финансовую помощь правительству, Гондурас оказался в весьма затруднительном финансовом положении и остро нуждался в иностранной помощи. Учитывая возрастающее внимание доноров к реформам управления и подотчетности, правительство Гондураса начало сосредотачиваться на улучшении финансовых методов управления, включая обеспечение прозрачности бюджета. Оно предприняло данные усилия в целях обеспечения постоянного потока иностранной помощи, сокращения бюджетного дефицита и более эффективного решения проблем развития. Кроме того, новое правительство нуждалось в установлении своей легитимности в международном сообществе, и поэтому вступление на путь реформ рассматривалось как хороший способ улучшения имиджа страны.

Когда Гондурас получил низкий показатель ИОБ 11 баллов, со стороны правительства не последовало никакой официальной реакции на выпуск Обзора Открытости Бюджета за 2010 год. Результаты, однако получили широкую огласку (посредством пресс-конференций, телевизионных передач и других мероприятий), в первую очередь, благодаря активистам гражданского общества за улучшение прозрачности бюджета и подотчетности. Это привлекло внимание правительства и стран-доноров, которые приняли к сведению результаты и рекомендации. Результаты Обзора за 2010 год стали критерием для прозрачности бюджета страны и руководством к их улучшению<sup>15</sup>. Когда в

<sup>15</sup> Например, Национальный антикоррупционный совет Гондураса включил ИОБ в свою тренировочную программу как показатель управления. См. <http://www.cna.hn/archivos/CNA%20Indicadores.pdf>.

начале 2011 года американская корпорация Милленум Челлендж (МСС) при возобновлении договора с Гондурасом обсуждала финансирование проектов поддержки инфраструктуры и сельскохозяйственного развития, то МСС совместно с правительством, разработала новый План улучшения политики. План был направлен на улучшение управления страной, рациональное использование гражданских ресурсов и бюджетной прозрачности. Улучшение бюджетной прозрачности должно было измеряться с помощью показателей Обзора Открытости Бюджета и в рамках Программы расходов на социальные нужды и финансовую подотчетность (PEFA).

Под координацией администрации президента была создана межведомственная комиссия для составления плана по улучшению бюджетной прозрачности и управления, где основное внимание уделялось восьми показателям (показатель Индекса Открытости Бюджета Гондураса был одним из них). Кроме того, председательствующий министерский департамент запросил техническую помощь от МБП для включения основных рекомендаций ИОБ за 2010 год в свои планы. Штатные сотрудники из государств-наставников МБП обеспечили обучение государственных служащих и помогли значительной части правительства при продвижении требуемых реформ, включая организацию совместных обсуждений вопросов прозрачности бюджета со стороны государственных организаций и местных гражданских обществ. Строгая политическая воля в пользу продвижения прозрачности послужила импульсом в этой сфере. Таким образом, даже если МСС решится против принятия вторичного соглашения с Гондурасом, правительство останется приверженным к выполнению плана по улучшению финансовой прозрачности и управления. Дополнительным внешним фактором, который сыграл положительную роль, явились амбиции Гондураса по вступлению в партнерство «Открытое правительство».

#### Афганистан

ИОБ 2008 → ИОБ 2010 → ИОБ 2012  
8                      21                      59

Афганистан появился впервые в Обзоре Открытости Бюджета в 2008 году и с тех пор добился устойчивого и впечатляющего прогресса в сторону большей прозрачности бюджета – увеличивая более чем вдвое показатели своего ИОБ в каждом последующем выпуске до 51 балла в целом. Изменения, которые произошли между выпусками 2008 и 2010 гг., описаны в отчете по Обзору за 2010 год<sup>16</sup>. Заметный сдвиг в последнем выпуске произошел благодаря серии шагов, которые правительство предприняло с 2010 года. В частности, правительство опубликовало впервые Предварительный проект бюджета, Проект бюджета и Гражданский бюджет. Первые два бюджетных документа разрабатывались ранее для внутреннего пользования, но были сокрыты от общественности, и таким образом обеспечение их общедоступности стало быстрым и легким шагом к существенному улучшению.

<sup>16</sup> Обзор Открытости Бюджета за 2010 г. доступен на <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>.



При изучении факторов, которые привели Афганское правительство к смещению акцента в сторону прозрачности бюджета и достижению таких впечатляющих результатов, политическая воля руководства Министерства Финансов, а также желание правительства улучшить свой международный имидж, опять являются ключевыми факторами. Донорские организации и международные финансовые институты все больше сосредотачивают свое внимание на бюджетной прозрачности как средстве сокращения коррупции в стране<sup>17</sup>. Их давление, в сочетании с технической поддержкой Министерства Финансов способствовало быстрому улучшению ситуации. Являясь неотъемлемой частью данного развития, общественные организации и исследователи начали взаимодействие с правительством, в первую очередь через Министерство Финансов по вопросам, относящимся к бюджету, публикации бюджетного анализа, организации кампаний по информированию общественности через средства массовой информации и проведение совещаний и семинаров для выделения важности прозрачности бюджета для гражданского мониторинга и правительственной подотчетности.

С 2010 года Индекс Открытости Бюджета использовался как правительственными, так и международными донорами как инструмент для оценки прогресса Афганистана, а также воздействия реформ на прозрачность бюджета в стране. В 2010 году доноры обязались направить до 50% своей помощи через бюджетные системы при условии, что правительство сделает бюджет более прозрачным и увеличит свою способность его освоения. В свою очередь, в июне того же года правительство подготовило План действий управления гражданскими финансами (УГФ/PFM), направленный на "укрепление бюджета стимулированием эффективных достижений по ключевым приоритетам [развития], улучшение исполнения бюджета, а также повышение подотчетности и прозрачности"<sup>18</sup>. Кроме того, в 2010 году афганское правительство приняло конкретное обязательство достигнуть целевого показателя ИОБ, как минимум 40 баллов, которое было перевыполнено в 2012 году с показателем 59 баллов.

---

<sup>17</sup> Во время Международной конференции в Кабуле в июле 2010 г. был сделан акцент на том, как Афганское правительство сможет принять твердые меры по борьбе с коррупцией. См. коммюнике от 20 июля 2010 г. на <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/3052790/2010/Kabul-Communique-200710>.

<sup>18</sup> План действий управления гражданскими финансами (правительство Афганистана, Министерство Финансов, 15 июля 2010 г., стр. 3), <http://mof.gov.af/Content/files/PFM%20Roadmap%20FINAL%2014%20July%202010.pdf>.

### Франкоязычные страны Западной Африки

Франкоязычная Африка также выделяется своим недавним прогрессом по обеспечению большей бюджетной информации. Хотя все еще оставаясь на низком уровне, средний показатель ИОБ для стран франкоязычной Африки, включенных в Обзоры в 2010 и в 2012 гг., увеличился в два раза с (8 до 16 баллов). Были предприняты многочисленные конкретные действия. В Буркина-Фасо - стране, в которой показатель ИОБ увеличился больше всех, выйдя на второе место в регионе после Мали – правительство впервые опубликовало Предварительный проект бюджета и Проект бюджета, поместив их в Интернете. В Камеруне, *Счетная Палата (Court de Comptes)* выпустила полную серию Аудиторских отчетов за период с 2006 по 2010 гг., а в Сенегале впервые были выпущены Бюджетный проект, ежемесячные и поквартальные отчеты исполнения.

**Таблица 8. Показатели ИОБ в странах франкоязычной Западной Африки, 2010-2012 гг.**

Страна	ИОБ 2010	ИОБ 2012	Разница
Буркина-Фасо	5	23	+18
Демократическая Республика Конго	6	18	+12
Мали	35	43	+8
Камерун	2	10	+8
Сенегал	3	10	+7
Чад	0	3	+3
Нигер	3	4	+1
<b>Средняя величина по региону</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>+8</b>

Данным улучшениям способствовал ряд факторов. В 2009 году Западноафриканский Экономический и Валютный Союз/West African Economic and Monetary Union (ЗАЭВС/WAEMU), включающий большинство франкоязычных Западноафриканских стран, выпустил директиву по финансовой прозрачности, нацеленную на улучшение качества и распространения финансовой информации в регионе. С тех пор страны региона реализуют меры для выполнения этой директивы.

В то же самое время представители гражданского общества, часто работающие с МБП, сотрудничают с правительствами в регионе для продвижения большей прозрачности бюджетной политики и процессов. В январе 2012 года правительства, представители гражданского общества и донорские агентства из Камеруна, Демократической Республики Конго, Мали, Нигера и Сенегала собрались в Дакаре для изучения ключевых тенденций и практик по финансовой прозрачности в регионе и обсуждения вопросов, определенных в Обзоре Открытости Бюджета за 2010 год. Было достигнуто соглашение о конкретных мерах по увеличению участия общественности и прозрачности. Впоследствии некоторые правительства приняли некоторые из обсуждаемых мер. Прозрачность бюджета в

Демократической Республике Конго была повышена за счет вовлечения гражданского общества в обсуждения бюджетной реформы. В Нигере правительство начало публикацию ранее закрытой бюджетной информации (Аудиторский отчет и Бюджетный проект исполнительной власти на 2013 год). И несмотря на неожиданные проблемы в связи с военным переворотом в марте 2012 года, участие Министерства Финансов Мали продолжилось, и показатель ИОБ страны продолжал увеличиваться.

### *Страны, которые ухудшили показатели*

Вышеприведенный пример показывает, что когда обязательство правительства сопровождается прочими благоприятными факторами и стимулами, такими как донорская интервенция, международные стандарты, влияние и давление гражданского общества, то значительные улучшения в прозрачности бюджета могут быть достигнуты в различных частях света в течение короткого периода времени. К сожалению, последние результаты показывают, что при других обстоятельствах все могло оказаться совсем иначе.

Начиная с начала 2011 года многие страны в арабском мире пережили драматические изменения. Народная борьба за более демократические системы в Египте, Ливии и Тунисе привели к свержению этих режимов. В других странах региона правительства оказались под сильным давлением по проведению кардинальных реформ. Как в Египте, так и в Йемене период исследования для Обзора Открытости Бюджета за 2012 год совпал с наиболее бурными политическими потрясениями (август-декабрь 2011 года). Учреждения, ответственные за разработку и публикацию бюджетных документов не реализовали свои полномочия в этих условиях, и это привело к резкому негативному изменению по предыдущим достижениям в прозрачности бюджета. В обеих странах, наиболее важный бюджетный документ - Проект бюджета - не был опубликован во время периода исследования, несмотря на его раннюю публикацию в 2010 году. В Египте он был разработан для внутреннего пользования, а в Йемене он даже не был выпущен. Это яркий пример того, насколько хрупкими могут быть достижения в прозрачности бюджета в случае изменения политических обстоятельств, и как правительства могут произвольно ограничивать доступ граждан к бюджетной информации.

### **Прогресс, но до какой степени?**

Фактический материал в этой главе указывает на большие изменения в развитии прозрачности бюджета по времени в различных странах. Средний показатель прозрачности бюджета возрос почти во всех частях мира, и прогресс оставался особенно стабильным и значительным среди тех стран, в которых ранее предоставлялось наименьшее количество информации. Прогресс, в частности зависел от публикации большего количества бюджетных документов, хотя во многих случаях с недостаточными подробностями.

С другой стороны, многие бюджетные документы до сих пор не были опубликованы, хотя они и были разработаны правительствами для внутреннего пользования. И некоторые правительства даже не разрабатывали многие бюджетные документы.

Кроме того, пока как некоторые страны достигают значительного улучшения, вызванного приверженностью правительства в сочетании с внутренними и внешними стимулирующими факторами и давлением, другие изо всех сил пытаются сохранить достигнутые большой ценой успехи или удержать переходное состояние прозрачности бюджета. В то же время следует подчеркнуть, что в то время как многие стран с низким стартовым количеством баллов в значительной степени улучшили прозрачность своих бюджетов, даже эти страны по-прежнему не обеспечивают значительного количества бюджетной информации для своих граждан.

Это свидетельствует о том, что борьба за прозрачность бюджета потребует гораздо больше национальных и глобальных усилий для обеспечения того, чтобы интерес и приверженность правительств к улучшению прозрачности бюджета поддерживались и подкреплялись в течение времени.

## **ГЛАВА 4**

### **УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ**

#### **Прозрачность не является достаточным фактором для обеспечения подотчетности**

Как отмечено во вводной главе, большинство вопросов, содержащихся в Обзоре Открытости Бюджета, относятся к количеству бюджетной информации, обнародованной правительствами; эти вопросы составляют Индекс Открытости Бюджета. Тем не менее, доступ к бюджетным данным является необходимым, но недостаточным условием для увеличения уровня подотчетности правительств, а также для рационального и эффективного управления общественными средствами. Для того чтобы это произошло, прозрачность должна сопровождаться реальными возможностями для гражданского общества и граждан в активном участии по принятию и мониторингу бюджетных решений, а также сильным независимым узаконенным надзором. Такие вопросы составляют оставшуюся часть Обзора Открытости Бюджета. В данной главе рассматривается участие общественности в бюджетном процессе, включая взаимодействие между общественными и правительственными институтами надзора. В следующей главе рассматривается эффективность двух ключевых независимых институтов надзора – законодательных и высших контрольных органов (ВКО).

#### **Как оценивается участие общественности в Обзоре Открытости Бюджета?**

В Обзор Открытости Бюджета за 2012 год включен новый раздел об участии общественности в бюджетном процессе. Учитывая недостаточность существующих стандартов и руководящих принципов, касающихся того, что составляет «надлежащую практику» по участию общественности в национальных бюджетных системах, новый раздел основан на руководящих принципах вовлечения общественности в экологическую сферу управления, литературе по местным бюджетным процессам правительства, замечаниях, высказанных представителями МБП в отношении нового полезного опыта, и консультациях с экспертами и научными сотрудниками в этой области. Некоторые из этих вопросов (например, касающиеся общественного участия в обсуждении бюджета в законодательных органах власти) были уже частью предыдущих Обзоров Открытости Бюджета; однако, Обзор за 2012 год является первым, в котором участие общественности оценивалось на всех стадиях бюджетного цикла. Вопросы были основаны на следующих основных принципах:

1. *Участие должно происходить на всех этапах бюджетного процесса.* Вовлеченность общественности должна иметь место на всех четырех стадиях бюджетного цикла.
2. *Участие должно происходить в сотрудничестве со всеми частями правительства.* Общественное участие должно дополнять и поддерживать роль законодательных органов и ВКО по надзору за бюджетом и исполнительной власти в разработке и исполнении бюджета.

3. *Участие должно происходить на юридической основе.* Правительство должно быть обязано по закону или общественным нормам взаимодействовать с общественностью во время принятия решений по бюджету, и это не должно быть дискриминационным в отношении отдельных лиц или сообществ в таких процессах взаимодействия.
4. *Цели вовлечения общественности должны быть опубликованы заранее.* Правительство должно четко определить сферы консультаций. Оно также должно предоставить соответствующее уведомление о консультациях и обеспечить достаточное количество второстепенной информации заблаговременно, чтобы представители общественности смогли участвовать со знанием дела.
5. *Должно быть задействовано несколько механизмов участия для вовлечения общественности.* Правительство должно использовать соответствующие форумы на различных стадиях для получения общественного мнения. Оно также должно рассмотреть соответствующие основания для проведения консультаций для различных сегментов общественности.
6. *Общественность должна обеспечить входящую обратную связь.* Правительство должно публиковать отчеты, которые представляют входящую информацию, полученную от общественных консультаций и которые объясняют, как эта входящая информация была использована при принятии решений, исполнения и надзора за бюджетом.

**Хотя существует надлежащая практика, большинство стран предоставляет очень ограниченные возможности для участия общественности**

В большинстве стран возможности для общественного участия в бюджетном процессе либо ограничены, либо полностью отсутствуют. Средний показатель, полученный среди обследованных стран по 12 показателям Обзора об участии общественности, составляет 19 из 100. Это намного ниже среднего показателя ИОБ за 2012 год, составляющего 43 из 100, а также средних показателей, обсуждаемых в следующей главе, по эффективности надзора законодательных органов (52 из 100) и ВКО (69 из 100).

Сравнительно низкая оценка общественного участия показывает, что в то время, пока существует растущий консенсус о том, что прозрачность и независимые институты надзора являются важными компонентами эффективных и подотчетных бюджетных систем, сама идея о том, что граждане имеют право на участие в бюджетном процессе, и что для них желательно это участие, еще далека от консенсуса.

Только Южная Корея с показателем 92 балла по участию общественности, обеспечила широкие возможности для общественного вовлечения на всех стадиях бюджетного процесса (см. Вставку 2). Шестнадцать стран получили результат между 34 и 66 баллами, означающий, что они предоставили некоторые возможности для публичного участия на различных стадиях бюджетного процесса (см. Приложение D). Некоторые страны в этой

группе, такие как Бразилия, Франция, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Словения, Южная Африка, Швеция, США и Великобритания, получили высокий показатель ИОБ<sup>19</sup>. Это показывает, что у них есть еще возможности для улучшения публичного участия, даже в тех странах, показавшим хорошие показатели по прозрачности бюджета.

## **Вставка 2. Вовлечение общественности в Южной Корее**

*Интервью с исследователем по Обзору Открытости Бюджета за 2012 год из Южной Кореи*

Южная Корея является страной с лучшими показателями среди стран, обследованных в 2012 году на предмет общественного участия. Почему, по вашему мнению, Южная Корея показала сильный результат по участию общественности?

Южная Корея пострадала во время экономического кризиса в 1997 году, после которого общественность начала требовать большего участия в принятии решений по бюджету. Это привело к положительной конкуренции между исполнительной и законодательной властями в принятии мер для улучшения прозрачности бюджета в соответствующих ветвях власти и включении голоса общественности в принятие решений по бюджету. Законодательная власть учредила бюджетный офис, запрашивающий общественные требования к бюджетам.

*Какие механизмы создало Министерство Финансов в Южной Корее в целях поощрения общественного участия в бюджетном процессе?*

Существует широкий диапазон мер, которые предприняло Министерство Финансов для учета общественного мнения при разработке своего бюджета. Эти меры включают командировки по предприятиям официальных лиц из Министерства Финансов по всей стране с целью ознакомления с реалиями на местах и для сбора информации от местных чиновников правительства, ответственных за осуществление правительственных программ на местах. Во время этих поездок официальные лица прислушивались к мнению получателей и бенефициаров общественных программ. Министерство Финансов также организовало публичные слушания по предложенным бюджетным мерам. Например, публичные слушания по Национальному Плану Управления Финансами (National Fiscal Management Plan) нацелены на приоритетные правительственные программы, такие как здравоохранение, научные исследование и развитие, куда приглашаются неправительственные эксперты для высказывания своих мнений по этим программам. Перед разработкой руководящих принципов по проекту бюджета Министерство Финансов также проводит консультации с Совещательным Советом по финансовой политике, который состоит из представителей общественных организаций и чиновников из национальных и местных правительств. Также проводятся встречи с

---

<sup>19</sup> В шесть других стран входят Колумбия, Хорватия, Грузия, Гана, Кения и Филиппины.

официальными лицами из местных правительств, чтобы учесть их мнение о грантах и программах субсидирования.

*Какие еще факторы и институты способствовали эффективности общественного участия в бюджетном процессе в Южной Корее?*

Широкое освещение в службах Интернета по всей стране и использование социальных СМИ также позволило правительству учитывать мнения граждан, а гражданам высказать свое мнение по бюджетным мерам. Кроме того, Система запроса гражданского аудита в Южной Корее позволяет гражданам запрашивать специальное расследование национальными аудиторскими службами государственных программ, которые являются особенно важными или там, где достаточно места для должностного преступления и проявления некомпетентности. Уже были проведены сотни таких специальных аудиторских проверок.

Оставшиеся 83 страны имели 33 или менее баллов по 12 вопросам Обзора по участию общественности и таким образом могут быть отнесены в класс стран, предоставивших только ограниченные или вообще никаких возможностей для участия общественности в бюджетном процессе. Восемь из этих стран (Бенин, Камбоджа, Чад, Экваториальная Гвинея, Ирак, Ливан, Нигер и Катар) получили 0 баллов. Другими словами, граждане этих стран полностью отделены от обсуждения и мониторинга бюджета. Неудивительно, что эти страны, за исключением Ливана, также имеют показатель ИОБ, определяющий их рейтинг в нижней пятой части.

Таблица 9 рассматривает 12 конкретных возможностей для общественного участия, по которым выставляется оценочный балл. Во многих случаях большинство стран оказалось не в состоянии вообще предоставить такие возможности. Средний балл по вопросам находился в пределах от самого низкого 4 балла до самого высокого всего лишь 32 балла.

В самом важном вопросе спрашивалось, необходимо ли исполнительной власти (формально или неформально) взаимодействовать с общественностью во время бюджетного процесса. Около половины обследованных стран отвечало этому требованию. В 42-х из этих стран исполнительные органы установили механизмы для выявления точки зрения общественности по бюджетным приоритетам, но только 22 из этих стран создали механизмы для обеспечения воздействия общественности на исполнение бюджета.

В 28 странах общественности обеспечивались возможности для высказывания во время слушаний по законодательному бюджету в макроэкономических и финансовых рамках, представленных в бюджете. В 32 странах законодательные комитеты заслушивали общественные показания по индивидуальным бюджетам административных единиц центрального правительства (например, министерств, ведомств и учреждений).



В 42 странах высшие контрольные органы установили механизмы для участия общественности в разработке аудиторских программ (определяя агентства, программы или проекты, подлежащие аудиторской проверке) или проведения аудиторских расследований (в качестве ответчиков, свидетелей и т.д.). В дополнение к обнародованию своих отчетов 29 ВКО также поддерживают другие формы контактов с общественностью касательно своих аудиторских отчетов.

В целом, согласно Обзору даже в тех странах, в которых существуют возможности для участия общественности в бюджетном процессе, представители общественности редко информируются о том, как использовался их вклад.

**Таблица 9. Обзор Открытости Бюджета за 2012 год демонстрирует много возможностей для расширения участия общественности на стадиях бюджетного цикла**

Средний показатель для 100 стран	Показатели/Вопросы Обзора Открытости Бюджета	Лучшая и хорошая практика		Слабая или неудовлетворительная практика	
		"А" (100 из 100 баллов)	"В" (67 из 100 баллов)	"С" (33 из 100 баллов)	"D" (0 из 100 баллов)
24	Вопрос 114. Является ли формально необходимым взаимодействие исполнительной власти с общественностью во время бюджетного процесса?	5 стран (Румыния, Россия, Южная Корея, Украина, Венесуэла)	12 стран (Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Болгария, Камерун, Гана, Кения, Новая Зеландия, Филиппины, Руанда, Сьерра-Леоне, Вьетнам)	34 страны	49 стран
14	Вопрос 115. Сформулировала ли исполнительная власть ясно и своевременно свои цели по взаимодействию с общественностью во время процессов подготовки и исполнения бюджета?	3 страны (Филиппины, Южная Корея, Великобритания)	5 стран (Малави, Новая Зеландия, Сьерра-Леоне, Южная Африка, Украина)	24 страны	68 стран
20	Вопрос 116. Создала ли исполнительная власть практические и доступные механизмы для определения точки зрения общественности по бюджетным приоритетам?	4 страны (Малави, Норвегия, Швеция, Тринидад и Тобаго)	9 стран (Ботсвана, Бразилия, Гана, Новая Зеландия, Нигерия, Филиппины, Южная Корея, Тунис, Украина)	29 стран	58 стран
11	Вопрос 117. Создала ли исполнительная власть практические и доступные механизмы для определения точки зрения общественности по исполнению бюджета?	3 страны (Новая Зеландия, Южная Корея, Швеция)	4 страны (Доминиканская Республика, Гана, Норвегия, Филиппины)	15 стран	78 стран

4	Вопрос 118. Обеспечила ли исполнительная власть формальную подробную обратную связь с общественностью о том, как использовался ее вклад в разработку планов бюджета и улучшения исполнения бюджета?	Ни одна страна	4 страны (Алжир, Новая Зеландия, Южная Корея, Великобритания)	4 страны	92 страны
28	Вопрос 119. Проводились ли законодательной комиссией (или комиссиями) публичные слушания по макроэкономическим и финансовым основам, представленных в бюджет, на которых заслушивались показания исполнительной власти и представителей общественности?	5 стран (Германия, Кения, Южная Африка, Южная Корея, США)	23 страны (Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Доминиканская Республика, Грузия, Гана, Италия, Иордания, Кыргызская Республика, Мозамбик, Нигерия, Норвегия, Пакистан, Филиппины, Польша, Россия, Руанда, Словения, Испания, Восточный Тимор, Уганда, Великобритания, Зимбабве)	24 страны	48 стран
32	Вопрос 120. Проводились ли законодательными комиссиями публичные слушания по отдельным бюджетам административных единиц центрального правительства (например, министерств, ведомств и учреждений), на которых заслушивались отчеты исполнительной власти?	14 стран (Буркина-Фасо, Франция, Грузия, Гана, Индия, Кения, Филиппины, Польша, Нигерия, Сенегал, Словения, Южная Африка, Южная Корея, США)	15 стран (Албания, Болгария, Коста-Рика, Хорватия, Чешская Республика, Сальвадор, Италии, Мали, Новая Зеландия, Португалия, Словакия, Руанда, Восточный Тимор, Великобритания, Йемен)	25 стран	46 стран
15	Вопрос 121. Проводились ли законодательным комитетом (комитетами) публичные слушания по отдельным бюджетам административных единиц центрального правительства (например, министерств, ведомств)	3 страны (Словения, Южная Африка, США)	7 стран (Норвегия, Южная Корея, Хорватия, Грузия, Восточный Тимор, Нигерия, Руанда)	22 страны	68 стран

	и учреждений), на которых заслушивались свидетельства общественности?				
25	Вопрос 122. Публиковались ли отчеты законодательными комитетами, проводившими публичные слушания, по этим слушаниям?	14 стран (Колумбия, Франция, Германия, Италия, Польша, Португалия, Россия, Словения, Испания, Южная Африка, Южная Корея, Швеция, Великобритания, США)	12 стран (Аргентина, Болгария, Буркина-Фасо, Хорватия, Чешская Республика, Грузия, Кения, Македония, Новая Зеландия, Руанда, Восточный Тимор, Замбии)	8 стран	66 стран
24	Вопрос 123. Поддерживал ли Высший Контрольный Орган (ВКО) формальные механизмы, посредством которых общественность могла принять участие в аудиторском процессе?	9 стран (Бразилия, Колумбия, Мексика, Перу, Словакия, Словения, Швеция, Южная Корея, Великобритания)	11 стран (Аргентина, Китай, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Эквадор, Грузия, Германия, Норвегия, Филиппины, Польша, США)	22 страны	58 стран
29	Вопрос 124. Поддерживал ли ВКО какие-либо контакты с общественностью касательно аудиторских отчетов кроме простого обнародования этих отчетов?	29 стран (Аргентина, Босния и Герцеговина, Бразилия, Болгария, Чили, Китай, Колумбия, Хорватия, Чешская Республика, Эквадор, Франция, Грузия, Гондурас, Индонезия, Мексика, Монголия, Непал, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Словакия, Словения, Южная Африка, Южная Корея, Швеция, Украина, Соединенное Королевство, Соединенные	Остальная оставшаяся 71 опрошенная страна		

		Штаты, Вьетнам)			
8	Вопрос 125. Обеспечил ли ВКО формальную, подробную обратную связь с общественностью о том, как ее вклад использовался для определения аудиторской программы или в аудиторских отчетах?	3 страны (Колумбия, Словения, Южная Корея)	5 стран (Доминиканская Республика, Гондурас, Малайзия, Норвегия, Польша)	6 стран	86 стран

Данные результаты не явились неожиданностью для общественных организаций, которые ежедневно борются против безразличных правительств. Нет сомнений, что исполнительные, законодательные и высшие контрольные органы по всему миру могут сделать гораздо больше для привлечения общественности на всех этапах бюджетного процесса. Хорошей новостью является то, как это будет показано ниже, что существует целый ряд перспективных примеров из стран, в которых была запущена впервые подобная практика. Во всяком случае, данные примеры показывают, что обеспечение возможностей для общественного участия является реалистичным и может быть предпринято любым правительством. Кроме того, примеры указывают на то, что для стран нет необходимости расширять прозрачность бюджета до введения механизмов по общественному взаимодействию в бюджетах – как это ярко показано в случае Филиппин, которые ввели обещанные механизмы для общественного участия. В идеальном случае, улучшение должно проводиться в обеих сферах одновременно.

### **Появление хороших практик по вовлечению общественности**

В дополнение к южнокорейскому примеру, некоторые страны запустили механизм для повышения общественного участия в процессе разработки бюджета. К ним относятся:

- Тринидад и Тобаго, где Министерство Финансов использует некоторые механизмы для сбора информации и ответов общественности, включая организацию «пост-бюджетных форумов», где ключевые фокус-группы (сельское хозяйство, молодежь и т.д.) могут позвонить или отправить смс в Министерство Финансов, а также разместить эту информацию на Facebook в дополнение к веб-сайту министерства<sup>20</sup>.
- Новая Зеландия, где отдельные правительственные ведомства и учреждения часто ищут содействия со стороны общественности по различным аспектам в отношении исполнения бюджета и производства услуг. Они собирают информацию из опросов клиентов, проводят общественные консультации перед обнародованием заявлений и решений правительства и поддерживают горячие линии на веб-сайте государственной налоговой службы по "консультациям с общественностью", "обратной связи", "анонимным заявлениям по уклонению от налогов или мошенничества" и "жалобам".
- Ботсвана представила перспективную инициативу, которая использует инновационную систему «бюджета Питсо» (budget pitso) для вовлечения общественности в разработку бюджета. Данный «Питсо» имеет свои истоки в системе участия общин «кготла» (kgotla), которая является старейшей формой общественного участия в управлении в мире<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Доступно на веб-сайте <http://www.finance.gov.tt/services.php?mid=226>.

<sup>21</sup> См.

[http://www.finance.gov.bw/index.php?option=com\\_content1&parent\\_id=334&pparent=336&id=375](http://www.finance.gov.bw/index.php?option=com_content1&parent_id=334&pparent=336&id=375).

В некоторых странах законодательная власть проводит показательные публичные слушания по бюджету, в которых выступают с отчетами исполнительная власть и заслушиваются показания общественности:

- В Кении конституция определяет, что комитет Национальной Ассамблеи должен стремиться к сотрудничеству с общественностью для обсуждения и рассмотрения бюджета. Комитет Кенийского парламентского бюджета провел публичные слушания впервые в 2011 году для обсуждения макроэкономических предположений и прогнозов, налогов и расходов. Исполнительная власть была представлена официальными лицами на уровне округа, и мероприятие было открыто для общественности. Для приглашения общественности на встречу и для повышения участия комитеты разместили платную рекламу в ведущих газетах и сделали объявления по целевым общинным радиостанциям<sup>22</sup>.
- В Германии парламентский бюджетный комитет проводит публичные слушания, в которых среди прочего заслушиваются экономисты, торговые ассоциации, профсоюзы, федерации работодателей и ассоциации работодателей гражданских служб. Бюджетный комитет определяет направленность этих переговоров<sup>23</sup>.
- Процедура внесения поправок в финансовый законопроект Южной Африки и Акт по Связанным вопросам требует от парламента проводить публичные слушания по бюджетным вопросам и предложениям по доходам. Заинтересованные стороны приглашаются для выступления с устными докладами во время слушаний<sup>24</sup>.

Наконец, есть страны, где высший контрольный орган поддерживает инновационные механизмы, посредством которых общественность может участвовать в процессе аудита:

- ВКО в Индонезии проводит консультативные встречи с общественностью и опросы для лучшего понимания общественных приоритетов новых проверок. Телевизионные программы, печатные СМИ и ведомственные журналы используются как каналы для распространения важных результатов аудита.
- Филиппины разработали всеобъемлющую систему «предупреждения о мошенничестве», которая доступна через веб-сайт ВКО. Она также включает ежегодную сводку по заявлениям о мошенничестве, полученных ВКО, в которых указывается задействованное учреждение, субъект обвинений, дата получения заявления и предпринятые действия ВКО. Предупреждение о мошенничестве филиппинского ВКО можно найти в Интернете по ссылке:  
<http://www.coa.gov.ph/Fraud.htm>.

---

<sup>22</sup> Более подробную информацию можно найти на веб-сайте <http://www.parliament.go.ke/>.

<sup>23</sup> <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/index.html>.

<sup>24</sup> Более подробную информацию можно найти на веб-сайте <http://www.parliament.gov.za/content/23422%20PARLIAMENT.pdf>.

- В Колумбии ВКО считает, что участие общественности является важным направлением в работе против коррупции. В этом ключе, ВКО организует семинары для обучения негосударственных организаций для повышения осведомленности о бюджетном аудиторском процессе. Общественные организации и штат Колумбийского ВКО составили совместно детальный план, в котором определяются субъекты аудиторской проверки, необходимость специальных тем или дел, а также последующего подключения гражданских обществ к контролю над выполнением рекомендаций, выделенных для аудита<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Более подробную информацию можно найти на веб-сайте <http://iniciativatpa.org/>.



## ГЛАВА 5 РОЛЬ НАДЗОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

Несколько примеров, приведенных в этом отчете, показывают важность роли, которую общественные организации могут играть в улучшении эффективности и результативности правительственных бюджетов. Хорошо информированные и активные граждане не могут, однако, заменить собой фундаментальную роль надзорных институтов в бюджетном процессе. В то время как общественные организации могут обеспечить полезные контакты с сообществами и округами, а также привнести важные навыки и вклады в принятие решений по бюджету и надзору, они не могут быть заменой формальным институтам, у которых есть полномочия и возможности для обеспечения устойчивого и систематического надзора за бюджетом.

### Законодательная власть

Законодательная власть может играть важную роль в управлении общественными финансами. Как часть своих обязанностей по принятию бюджетных решений, законодательная власть может одобрить национальный бюджет и в дальнейшем обеспечить надзор над исполнением бюджета исполнительной властью. Обзор Открытости Бюджета за 2012 год включает расширенную главу, которая рассматривает эффективность законодательной власти. Четыре новых вопроса были добавлены в анкету опроса Обзора из предыдущих выпусков, а существующие вопросы были пересмотрены для получения более точной и всеобъемлющей оценки роли законодательной власти во время бюджетного процесса и эффективности ее надзора над правительственной политикой<sup>26</sup>. Ввиду внесенных изменений, показатели эффективности законодательной власти в этом выпуске не могут быть сопоставимы с предыдущими выпусками Обзоров Открытости Бюджета.

Аспекты рассмотренного надзора законодательной власти включают:

- ее вовлечение в бюджетный процесс до представления Проекта бюджета;
- ее доступ к исследованию и аналитические возможности;
- полномочия на внесение поправок и достаточность времени для обсуждения этих поправок перед одобрением этого Проекта бюджета; и
- ее полномочия для одобрения перемещений средств бюджета во время исполнения бюджета, дополнительных бюджетов и непредвиденных расходов.

Таблица 10 представляет распределение результатов деятельности стран по эффективности законодательной власти, показывая, как минимум в теории, что в большинстве обследуемых стран законодательная власть имеет полномочия и

---

<sup>26</sup> Четыре показателя, которые были использованы для оценки эффективности законодательного надзора в предыдущих выпусках Обзора Открытости Бюджета, сейчас используются для оценки возможностей участия общественности в бюджетном процессе.

возможности, варьирующиеся от умеренных до больших, для активного вовлечения в бюджетный процесс и выполнения своих обязательств по надзору. Средний показатель законодательной эффективности составляет 52 из 100 (см. Приложение D по показателям эффективности законодательной власти для всех стран).

**Таблица 10. Только одной пятой из законодательных властей в наблюдаемых странах не хватает достаточных полномочий или возможностей для выполнения своих функций надзора<sup>27</sup>.**

Эффективность	Кол-во стран	Список стран
<b>Сильная (67-100)</b>	31	Буркина-Фасо, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Хорватия, Чешская Республика, Франция, Грузия, Германия, Гана, Гондурас, Индия, Индонезия, Италия, Казахстан, Мали, Монголия, Нигерия, Норвегия, Россия, Руанда, Словения, Южная Африка, Южная Корея, Швеция, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Уганда, Украина, США, Вьетнам
<b>Умеренная (34-66)</b>	49	Афганистан, Албания, Азербайджан, Бангладеш, Бенин, Боливия, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Камбоджа, Чад, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Эквадор, Египет, Сальвадор, Гватемала, Ирак, Иордания, Кения, Кыргызская Республика, Либерия, Ливан, Македония, Малави, Малайзия, Мексика, Мозамбик, Непал, Новая Зеландия, Никарагуа, Нигер, Пакистан, Папуа-Новая Гвинея, Перу, Филиппины, Польша, Португалия, Румыния, Сан-Томе, Сербия, Словакия, Испания, Шри-Ланка, Таджикистан, Танзания, Восточный Тимор, Великобритания, Венесуэла
<b>Слабая (0-33)</b>	20	Алжир, Ангола, Аргентина, Болгария, Камерун, Китай, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Марокко, Мьянма, Намибия, Катар, Саудовская Аравия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Тунис, Турция, Йемен, Замбия, Зимбабве

Таблица 10 показывает, что показатель в 31 стране составляет 67 или более баллов по эффективности законодательной власти и только 20 стран имеют показатель 33 и менее

<sup>27</sup> ИОБ разделяет обследованные страны на пять частей на основании показателя ИОБ для каждой страны. Потому что для расчета ИОБ использовалось 95 вопросов, имеется достаточно данных по уровню прозрачности каждой страны для уверенного разделения стран по этому количеству категорий. И наоборот, так как показатели эффективности законодательной власти и ВКО и возможности для общественного участия были основаны на ответах на 12 и меньше вопросов по каждому показателю, то информации достаточно для выделения только трех категорий.

баллов. Это до некоторой степени положительная комбинация, однако, она скрывает значительные ограничения, с которыми сталкиваются законодательные органы в выполнении своих обязанностей. Обзор за 2012 год установил следующее:

- В 70% обследуемых стран исполнительная власть проводит ограниченные консультации или вообще их не проводит с законодательной властью в процессе формирования бюджета.
- Законодательные органы в 29 странах получили Проект бюджета менее чем за шесть недель до начала бюджетного года. В восьми из этих стран Проект бюджета был представлен законодательным органам только после начала финансового года или он вообще не был представлен. Другими словами, многие законодательные органы не имели достаточного времени для адекватного рассмотрения и принятия решения по Проекту бюджета.
- В половине обследованных стран законодателям приходилось полагаться либо на недоукомплектованные исследовательские офисы, либо на сторонних исследователей для получения информации о своих материалах, а в 26 других странах законодательные органы вообще не имели никакого доступа к исследовательскому потенциалу. Безусловно, такое отсутствие независимого анализа ограничивает способность законодателей воздействовать на бюджетный процесс значимым или эффективным образом, особенно на рассмотрение Проекта бюджета и внесение возможных поправок.

Кроме того, законодатели сталкиваются с подобными серьезными ограничениями в своих возможностях выполнения обязанностей по адекватному надзору во время исполнения бюджета. Примерно в половине обследованных стран одобренный законодателями бюджет может быть изменен исполнительной властью во время его исполнения путем перераспределения ресурсов из министерства в министерство, от пункта к пункту, или путем выделения дополнительных доходов и резервных фондов, и все это без одобрения законодательной власти. Это приводит к исполнению бюджета, совершенно отличающегося от первоначально принятого, что подрывает принципы прозрачности и подотчетности. Обзор показывает:

- В 30 странах исполнительная власть не обязана получать разрешение от исполнительной власти или уведомлять ее при необходимости перемещения финансовых средств между административными единицами.
- В более одной трети обследуемых стран (36) исполнительная власть может использовать избыток дохода, полученный во время бюджетного года, не прибегая к одобрению законодательной власти или уведомляя законодательные органы о расходах из этих фондов.

- В 32 странах дополнительные бюджеты утверждаются после того, как средства утвержденных бюджетов уже израсходованы, или исполнительная власть использует дополнительные бюджеты даже без одобрения законодательных органов.
- В 45 странах резервные фонды могут быть израсходованы без получения разрешения законодательных органов.

Хотя законодательный надзор в большинстве из 100 обследованных стран довольно эффективен, наибольшую озабоченность, по результатам Обзора, вызывает тот факт, что 16 из 20 стран, получивших средний показатель менее 34 из 100, свидетельствующий о слабости их законодательного надзора над бюджетом, также показали слабый результат по прозрачности бюджета (эти страны находятся в двух нижних из пяти граф Индекса Открытости Бюджета за 2012 год). Проблемы, связанные с отсутствием прозрачности бюджета, усугубляются слабым законодательным надзором в этих странах. В противоположность этому, только шесть стран (Буркина-Фасо, Нигерия, Руанда, Таиланд, Тринидад и Тобаго и Вьетнам), в которых отмечена слабая прозрачность бюджета, имеют сильный законодательный надзор над бюджетами.

### **Высшие Контрольные Органы**

Хорошие практические руководства по финансовому управлению рекомендуют, чтобы все страны создали и облекли полномочиями независимый от исполнительной власти орган для тщательной проверки средств государственных бюджетов; этот орган, как правило, называют высшим контрольным органом (ВКО). Таким образом, в дополнение к законодательной власти ВКО является вторым учреждением с формальными функциями надзора за бюджетом.

Хотя полномочия ВКО могут различаться от страны к стране, от этих органов ожидается проведение ежегодных финансовых аудиторских проверок с целью выяснения соответствия исполнения национального бюджета законодательным директивам. В некоторых странах, в частности там, где принята французская система правления, ВКО имеют полномочия применять санкции к исполнительным лицам за их злоупотребления. В общем, ВКО представляют аудиторские отчеты на рассмотрение национальным законодательным органам, которые в свою очередь, используют рекомендации для привлечения исполнительных органов к ответу.

Обзор Открытости Бюджета за 2012 год включает раздел с более специализированными данными по эффективности ВКО, чем это было в предыдущих Обзорах. 10 показателей, используемых в предыдущих выпусках для оценки эффективности надзора ВКО за бюджетом, были сведены к четырем показателям. Четыре из этих старых показателей используются сейчас только для оценки качества и полноты опубликованных аудиторских отчетов, один из них для оценки законодательной эффективности, и один отнесен в раздел для оценки возможностей общественного участия.

Со средним показателем 69 из 100 большинство обследованных стран продемонстрировали неплохие результаты с точки зрения эффективности ВКО (см. Приложение D). Только 14 из 100 обследованных в 2012 году стран включены в категорию «слабых», в то время как 64 страны имели показатель 67 и более из 100, попав в категорию «сильных» (см. Таблицу 11). Также как и с законодательными органами, Обзор измеряет эффективность ВКО, обращая внимание на их независимость (кто имеет полномочия для определения бюджета ВКО, смещения главы, и формирования повестки дня), а также на их возможности в рамках количества и умения штатных работников проводить нормальный и специализированный аудит (например, аудит внебюджетных фондов или сферы безопасности).

**Таблица 11 . Почти две трети стран имеют сильные независимые аудиторские службы**

<b>Эффективность</b>	<b>Кол-во стран</b>	<b>Список стран</b>
<b>Сильная (67-100)</b>	64	Афганистан, Албания, Аргентина, Бангладеш, Боливия, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Болгария, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Хорватия, Чешская Республика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Франция, Грузия, Германия, Гана, Гватемала, Гондурас, Индия, Индонезия, Ирак, Италия, Кения, Либерия, Македония, Малайзия, Мали, Мексика, Монголия, Намибия, Непал, Новая Зеландия, Нигерия, Норвегия, Пакистан, Перу, Филиппины, Польша, Португалия, Румыния, Россия, Руанда, Сербия, Сьерра-Леоне, Словакия, Словения, Южная Африка, Южная Корея, Испания, Швеция, Таджикистан, Танзания, Таиланд, Восточный Тимор, Уганда, Украина, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Вьетнам, Йемен
<b>Умеренная (34-66)</b>	22	Алжир, Бенин, Буркина-Фасо, Камбоджа, Чад, Дем. Демократическая Республика Конго, Эквадор, Египет, Кыргызская Республика, Ливан, Малави, Нигер, Никарагуа, Папуа-Новая Гвинея, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Сенегал, Шри-Ланка, Тринидад и Тобаго, Турция, Венесуэла, Замбия
<b>Слабая (0-33)</b>	14	Ангола, Азербайджан, Камерун, Китай, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Иордания, Казахстан, Марокко, Мозамбик, Мьянма, Катар, Тунис, Зимбабве

Результаты по отдельным странам не стали неожиданными. Новая Зеландия и Скандинавские страны получили высшие оценки по всем показателям эффективности ВКО, как и ожидалось, учитывая их сильную государственную и демократическую историю. В свою очередь, Камерун, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Иордания, Мозамбик, Мьянма и Катар получили 0 баллов, как минимум, по трем из четырех показателей.

Было сделано предположение, что правовая основа страны связано с более или менее сильным высшим контрольным органом. Однако результаты Обзора показателей эффективности ВКО показали наличие сильных аудиторских служб в странах, относящихся к каждой из различных категорий правовых систем (британская, французская, германская, скандинавская и социалистическая), как это подтверждается, среди прочего, высокими показателями в Бразилии, Чили, Грузии, Гане, Норвегии, Польше и Словении. Такое сочетание стран с высокими показателями указывает на то, что вероятно правовая система не определяет эффективность высших контрольных органов.

В то время как страны Восточной Европы, Южной Азии и Латинской Америки имеют, в среднем, сильные органы внешнего аудита, Ближневосточный и Североамериканский регионы имеют наименьший средний уровень (40) эффективности аудита. В большинстве стран региона ВКО имеют некоторый уровень независимости на бумаге, в рамках которой они могут принять решение на проведение аудиторской проверки, но это является достаточной гарантией, что данные органы могут эффективно выполнять свои функции надзора. Это потому, что отсутствуют другие важные условия, необходимые для эффективного надзора, такие как полная независимость от исполнительных органов, достаточное финансирование и достаточно квалифицированный и специализированный персонал. Ирак и Йемен являются исключениями из плохих показателей по этому региону, получив по 67 баллов за эффективность ВКО.

Африка к югу от Сахары показала самый низкий средний показатель (55), но в этом регионе имеются страны также и с хорошими показателями: Ботсвана, Гана, Кения, Мали и Руанда – все получили оценку выше 80 баллов по эффективности ВКО.

**Таблица 12. Показатели эффективности ВКО**

Вопрос/Показатель	"А" (100 из 100 баллов)	"В" (67 из 100 баллов)	"С" (33 из 100 баллов)	"D" (0 из 100 баллов)	"Е" (Вопрос не применим из- за сторонних обстоятельств)
	Лучшая и хорошая практика		Слабая или неудовлетворительная практика		
Вопрос 90. Должна ли ветвь власти, отличная от исполнительной (такая как, законодательная или судебная) давать конечное согласие на отстранение от должности главы высшего контрольного органа (ВКО)?	76 стран			24 страны	

Вопрос 92. Кроме запланированных на конец года аттестационных проверок, имеет ли высший контрольный орган (ВКО) законную силу для проведения этих проверок по своему усмотрению?	66 стран	19 стран	9 стран	6 стран	
Вопрос 93. Кто определяет бюджет высшего контрольного органа (ВКО)? И является ли уровень финансирования достаточным для выполнения обязанностей?	43 страны	14 стран	30 стран	12 стран	1 страна
Вопрос 94. Использует ли высший контрольный орган (ВКО) специально выделенных сотрудников для проведения аудита в центральных правительственных учреждениях, относящихся к силовым структурам (военное ведомство, полиция, спецслужбы)?	43 страны	10 стран	7 стран	38 стран	2 страны

В результате уменьшения количества вопросов, использованных для оценки эффективности надзора ВКО, с 10 до 4 показатели эффективности ВКО по этому исследованию не могут браться для сравнения с результатами, полученных в предыдущих выпусках Обзора. Однако существует возможность изменить выводы по Обзору 2010 года, разместив данные по оставшимся четырем вопросам ВКО. Используя только вопросы, содержащиеся в разделе ВКО, средний показатель для 93 стран, по которым были доступны данные как для 2010, так и для 2012 гг., возрос с 68 до 71 балла.

Хотя средние результаты по эффективности ВКО были положительными, взаимосвязь между показателями отдельных стран по различным частям Обзора Открытости Бюджета является предметом большой озабоченности. Многие страны со слабой эффективностью ВКО также неэффективны в обеспечении прозрачности бюджета и законодательного надзора за бюджетом. Из 14 стран со средним показателем менее 34 баллов, свидетельствующим о слабости надзора ВКО над бюджетом, 10 стран (Ангола, Камерун, Китай, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Марокко, Мьянма, Катар, Тунис и Зимбабве) также показали плохие результаты по прозрачности бюджета (эти страны получили оценку по эффективности законодательной власти меньше чем 34). То есть, бюджетные системы этих 10 стран серьезно страдают от плохого качества аудита, низкого уровня прозрачности бюджета и слабого законодательства.

## ГЛАВА 6

### ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Средний показатель ИОБ за 2012 год 43 балла указывает, что большинство стран не предоставляет достаточное количество информации по своим бюджетным документам. Это означает, что в 77 рассмотренных в Обзоре странах, граждане и общественные организации не имеют возможности полностью и эффективно принимать участие в решениях или требовать подотчетности правительства о том, как оно собирает и тратит деньги налогоплательщиков.

Опрошенные правительства скрыли от обнародования 131 ключевой бюджетный документ, которые они разработали для внутреннего пользования (и это среди 800 документов, которые 100 стран должны были опубликовать в соответствии с международными стандартами). 178 дополнительных документов даже не были опубликованы. Во многих из опубликованных документов отсутствуют важные подробности о доходах, расходах и долгах. Обзор определил страны с низким показателем в широком спектре стран, включая страны с низким доходом, страны в Африке и Ближнем Востоке, страны, зависящие от иностранной помощи и продажи углеводородов, а также страны со слабой демократией.

Хорошей новостью является то, что показатель прозрачности бюджета постепенно улучшается, особенно среди стран с наихудшими показателями. Средний показатель, полученный 40 странами, чьи оценки ИОБ сопоставимы с 2006 по 2012 гг., увеличился на одну пятую, а среди стран с низким уровнем прозрачности на старте отмечен прогресс больше чем на три пятых. С 2010 по 2012 гг. страны во франкоязычной Африке удвоили свой средний показатель и такие страны, как Гондурас и Афганистан существенно улучшили свою эффективность.

Вкратце, несмотря на тенденцию стран с определенными характеристиками по улучшению прозрачности бюджета и подотчетности, существует много обратных примеров. Наиболее важным фактором для улучшения прозрачности бюджета является политическая воля стран к улучшению.

К сожалению, в слишком многих странах эта политическая воля отсутствует или носит случайный характер. Многие страны действуют без плана в ситуации с недостаточной открытостью бюджета. Как одно из свидетельств, с 2008 года по 2012 год только семь стран с низким показателем (из 59 стран) достаточно улучшили свой показатель ИОБ, чтобы сейчас классифицироваться как страны, предоставившие достаточное количество бюджетной информации общественности (ИОБ свыше 60 баллов). Кроме того, в 2012 году показатель ИОБ значительно снизился в четырех странах. Медленный прогресс во многих странах и регресс в прозрачности бюджета в некоторых странах означает, что с настоящими темпами нас отделяет как минимум поколение от достижения значительной прозрачности бюджета в большинстве стран мира.



Характеристики стран по показателям, оценивающих возможности общественного участия в бюджете еще хуже, чем результаты по прозрачности. Данный отчет отмечает, что исполнительные, законодательные и высшие контрольные органы по всему миру могут проявить себя лучше в деле привлечения общественности на всех этапах бюджетного процесса. Данные институты могут научиться на немногих, но обнадеживающих примерах инновационных практик, разработанных в подобных странах для содействия вовлеченности общественности в принятие решений по бюджету.

Учреждения по надзору за бюджетом (законодательные и высшие контрольные органы) имеют, в среднем, частичный показатель выше тех коэффициентов по ИОБ или общественному участию, но, тем не менее, часто сталкиваются с серьезными ограничениями, в том числе с ограниченными финансовыми и человеческими ресурсами, а также ограниченными полномочиями и независимостью. Кроме того, их действия часто тормозятся отсутствием механизмов, позволяющих им контролировать исполнение своих выводов. Необходимо еще раз повторить, что страны со слабыми институтами надзора часто являются странами с низкой прозрачностью бюджета, что является особенно нежелательным сочетанием для их граждан.

Данная картина контрастирует с ростом глобального консенсуса в отношении необходимости поощрения практик более открытого правительства с целью улучшения результатов управления и развития. Изменения в международном контексте показывают растущий интерес и акцентирование внимания на прозрачности и подотчетности правительственных действий, как это отмечено в ряде новых инициатив, направленных на устранение некоторых недостатков, выявленных в Обзоре Открытости Бюджета за 2012 год.

### **Национальные правительства могут легко продвигать реформы, если они того пожелают**

Картина, составленная по результатам Обзора, также контрастирует с той легкостью, с которой страны могут принять меры по созданию более прозрачных и подотчетных бюджетных систем, если они этого захотят. Идея ясна – страны, которые не в состоянии предоставить достаточно бюджетной информации для обеспечения всестороннего обсуждения бюджета, которые не обеспечивают достаточных возможностей для общественного участия, и в которых отсутствуют сильные институциональные органы надзора, должны активизировать свои усилия по продвижению реформ.

Нет никаких оправдывающих обстоятельств, почему в настоящее время отдельные правительства не могут отвечать основным стандартам по прозрачности и подотчетности. Были выявлены лучшие практики. Техническая поддержка была легкодоступна. Прямые издержки на реформы, как правило, являлись минимальными; часто реформы могут быть достигнуты простым размещением существующих документов на имеющихся веб-сайтах. Почти у всех стран имеются страны со схожими признаками, продвинувшие необходимые

реформы; имеются модели, которым можно легко следовать.

Поэтому если отдельные правительства проявят политическую волю для продвижения реформ, они могут опираться на существующую практику и ресурсы, чтобы быстрее достичь практических результатов.

- Страны в нижних двух категориях ИОБ должны обеспечить регулярную и своевременную публикацию, по меньшей мере, минимального пакета бюджетных документов, включая Проект бюджета, Принятый бюджет, Аудиторский отчет и Гражданский бюджет, а также проведение публичных слушаний для распространения информации и сбора мнений граждан по бюджетной политике. Все страны могут сделать это быстро и с минимальными затратами.
- Страны в средней категории ИОБ должны улучшить полноту существующих бюджетных документов, содействовать более эффективному вовлечению граждан в бюджетный процесс, а также обеспечить законодательные органы и органы ВКО необходимыми ресурсами для эффективного проведения своих функций надзора. Эти страны должны принять меры для обеспечения достаточной бюджетной информации согласно оценке, увеличив показатель своего ИОБ на уровень более 60 баллов<sup>28</sup>.
- Все страны должны продвигать фундаментальные и инновационные механизмы участия на всех этапах бюджетного процесса.
- Все страны должны опубликовать свои бюджетные документы в Интернет в машиночитаемых форматах, таких как таблицы Excel, облегчающих проведение анализа.

### **Что должны делать различные участники**

Вероятнее всего, отдельные инициативы стран будут иметь место, и чтобы они были успешными, им необходимы поощрение и поддержка в широком спектре со стороны других субъектов, заинтересованных в продвижении прозрачности бюджета и подотчетности. Вероятнее всего, разработка необходимых реформ будет результатом согласованных усилий всех заинтересованных сторон. Тот факт, что некоторые нижеприведенные рекомендации не являются новыми (то есть, они были включены в предыдущие отчеты Обзора Открытости Бюджета), отражает постоянные проблемы, с

---

<sup>28</sup> Страны в двух высших категориях ИОБ должны активно лидировать и содействовать международным инициативам, направленным на улучшение прозрачности бюджета и глобального участия, а также обеспечить, чтобы сферы гражданского финансирования, не оцениваемые ИОБ, такие как, снабжение также управлялись прозрачно, как и остальные части бюджета. ИОБ начал исследовательский проект для оценки прозрачности по таким вопросам через проект "ИОБ плюс".

которыми сталкиваются группы общественности и другие участники в странах, прозрачность бюджета которых до сих пор отстает от минимальных международных стандартов.

Различные **многосторонние коалиции** должны обеспечить, чтобы правительства всего мира получили решительное и последовательное послание о необходимости введения реформ, направленных на реализацию более прозрачных и ответственных бюджетных практик.

- Многосторонние усилия, такие как Партнерство «Открытое Правительство» и Инициатива по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT) должны вовлечь энергию, ресурсы и воздействие на обеспечение быстрых и широких перемен и максимально возможной степени прогресса. Данные коалиции должны признать, что если пока и существует гораздо более глобальное соглашение по принципам и льготам от прозрачности бюджета и подотчетности, это широкое и охватывающее соглашение еще не было выполнено в отношении соответствующих улучшений управления.
- Общая поддержка открытости бюджетов должна войти в соответствующие международные соглашения по развитию, таких как повестка дня по развитию после 2015 года, соглашения по адаптации к изменению климата и финансирование по смягчению последствий.

**Законодательные органы и ВКО** должны:

- более эффективно использовать существующие полномочия и обеспечить, чтобы исполнительные органы уважали их обязанности, роль и исключительные права; и
- стремиться к улучшению сотрудничества друг с другом и общественными организациями, которые могут обеспечить их ресурсами и навыками, которых им часто не хватает.

**Донорские организации** должны:

- Гармонизировать свои принципы, директивы, руководства и оценочные концепции с целью обеспечения соотношения рекомендаций, которые они дают странам по всему миру, с растущим консенсусом о необходимости бюджетной и финансовой прозрачности для роста и развития. Принципы высокого уровня, разработанные инициативой GIFT, могут создать полезную общую концепцию, в рамках которой другие кодексы и руководства могут определять детальные стандарты.
- Играть более активную роль в продвижении прозрачности бюджета и подотчетности в странах, которые сильно зависят от иностранной помощи. С

учетом их воздействия на эти страны, донорские организации должны обеспечить, чтобы их воздействие было поддержкой для реформ по обеспечению прозрачности, а не защитой правительств от внутреннего давления. (Частный сектор при инвестировании в другие страны может играть подобную и дополнительную роль.)

- Установить четкие ориентиры и стимулы для стран-получателей по обеспечению открытости своих бюджетных процессов. Примеры Европейского Союза и Департамента международного развития Великобритании (UKAid) в этой области должны последовать другие.
- Включить прозрачность, общественное участие и компоненты по надзору в свои усилия посредством обучения или технической помощи для продвижения бюджетных реформ и более сильных правительственных институтов.

#### **Общественные организации должны:**

- Совместно работать в различных секторах, удвоить свои усилия для требований большей прозрачности от своих правительств, а также формальных возможностей для участия общественности во время бюджетного процесса.
- Сотрудничать с другими соответствующими участниками (СМИ, законодательными и контрольными органами, донорами) для создания более эффективных стимулов для правительств в обеспечении большой прозрачности.
- Воспользоваться конкретными обстоятельствами, которые могут быть определены как предоставление возможностей для поддержки реформ прозрачности, такими как выборы, финансовый кризис и случаи коррупции.
- Стремиться к международному сотрудничеству с другими подобными группами. Глобальное движение по улучшению прозрачности бюджета, подотчетности и участию общественности может предоставить интересный форум для взаимного обучения и совместных действий. Подобные действия могут включать совместную пропаганду реформ во всех странах по общим вопросам и совместным усилиям для мониторинга за прогрессом этих реформ.

Кроме этого, все участники должны использовать Индекс Открытости Бюджета как инструмент для продвижения прозрачности бюджета и подотчетности. Например: правительства могут использовать это как исходный пункт для своих планов по реформам, направленных на установление целей для улучшения стандартов прозрачности бюджета; доноры могут делать то же самое в странах, где их помощь направляется напрямую в государственный бюджет; и ВКО могут выступать за указанные конкретные реформы, такие как опубликование бюджетного документа, уже разработанного для внутреннего пользования, или включение дополнительной информации в областях, которые согласно

ИОБ считаются непрозрачными.

В совокупности, выполнение таких рекомендаций может принести большую пользу. Вместо устойчивого, но недостаточного прогресса большой уровень национальных и международных обязательств может быстро привести к установлению прозрачных, подотчетных бюджетных систем почти во всех странах мира.

## 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 миру<sup>29</sup>. 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 Развитию (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 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.

---

<sup>29</sup> 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).

## **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/.](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/.](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.



<b>Индекс Открытости Бюджета оценивает своевременность публикации информации по этапам бюджетного процесса</b>			
<b>Бюджетный документ</b>	<b>Сроки публикации «общедоступных» документов</b>	<b>Кол-во вопросов Обзора 2012</b>	<b>Кол-во вопросов по документу в ИОБ</b>
<b>Предварительный проект бюджета (ППБ)</b>	Должен быть выпущен за месяц до передачи проекта бюджета исполнительной власти на рассмотрение органами законодательной власти.	<b>60-62</b>	<b>3</b>
<b>Проект бюджета (ПБ)</b>	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».	<b>1-58</b>	<b>58</b>
<b>Вспомогательная документация для ПБ</b>	Должна быть выпущена в то же самое время, как и Бюджетный проект исполнительной власти (см. выше)	<b>1-58</b>	<b>58</b>
<b>Принятый бюджет (Б)</b>	Должен быть выпущен не позднее трех месяцев после одобрения бюджета законодательной властью.	<b>101</b>	<b>1</b>
<b>Гражданский бюджет (ГБ)</b>	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.	<b>109-112</b>	<b>4</b>
<b>Текущие Отчеты (ТО)</b>	Должны выпускаться не позже трех месяцев после окончания отчетного периода.	<b>63-64, 66-71</b>	<b>8</b>
<b>Полугодовой отчет (ПГО)</b>	Должен быть выпущен не позже трех месяцев после окончания отчетного периода.	<b>73-76</b>	<b>4</b>
<b>Годовой Отчет (ГО)</b>	Должен быть выпущен не позднее двух лет после окончания финансового года (отчетный период).	<b>77-86</b>	<b>10</b>
<b>Аудиторский Отчет (АО)</b>	Должен быть выпущен не позднее двух лет после окончания финансового года (отчетный период).	<b>87-89, 91, 95-96, 108</b>	<b>7</b>

## 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.

<b>Оценка Обзора Открытости Бюджета участников и практики надзора</b>		
<b>Оцениваемый показатель</b>	<b>Кол-во вопросов Обзора 2012</b>	<b>Кол-во вопросов на показатель</b>
<b>Участие общественности в бюджетном процессе</b>	114-125	12
<b>Эффективность законодательной власти</b>	59, 97-100, 102-107	11
<b>Эффективность высших контрольных органов</b>	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](mailto:info@internationalbudget.org).

## Приложение В: Показатели Индекса Открытости Бюджета по годам, 2006 - 2012

country	Open Budget Index 2006	Open Budget Index 2008	Open Budget Index 2010	Open Budget Index 2012
Afghanistan		8	21	59
Albania	25	37	33	47
Algeria		2	1	13
Angola	5	4	26	28
Argentina	40	56	56	50
Azerbaijan	30	37	43	42
Bangladesh	39	42	48	58
Benin				1
Bolivia		7	13	12
Bosnia and Herzegovina		44	44	50
Botswana			51	50
Brazil	74	74	71	73
Bulgaria	47	57	56	65
Burkina Faso			5	23
Cambodia		11	15	15
Cameroon		5	2	10
Chad			0	3
Chile			72	66
China		14	13	11
Colombia	57	61	61	58
Costa Rica	45	45	47	50
Croatia	42	59	57	61
Czech Republic	61	62	62	75
Dem. Rep. of Congo		1	6	18
Dominican Republic		12	14	29
Ecuador			31	31
Egypt	19	43	49	13
El Salvador	28	37	37	44
Equatorial Guinea		0	0	0
Fiji		13	0	6
France	89	87	87	83
Georgia	34	53	55	55
Germany		64	68	71
Ghana	42	50	54	50
Guatemala	46	46	50	51
Honduras		12	11	53
India	53	60	67	68



Indonesia	42	54	51	62
Iraq			0	4
Italy			58	60
Jordan	50	53	50	57
Kazakhstan		35	38	48
Kenya			49	49
Kyrgyz Republic		8	15	20
Lebanon		32	32	33
Liberia		3	40	43
Macedonia		54	49	35
Malawi		28	47	52
Malaysia		35	39	39
Mali			35	43
Mexico	50	55	52	61
Mongolia	18	36	60	51
Morocco	19	28	28	38
Mozambique			28	47
Myanmar				0
Namibia	50	46	53	55
Nepal	36	43	45	44
New Zealand	86	86	90	93
Nicaragua			37	42
Niger		26	3	4
Nigeria	20	19	18	16
Norway	72	80	83	83
Pakistan		38	38	58
Papua New Guinea	52	61	57	56
Peru		67	65	57
Philippines	51	48	55	49
Poland		67	64	59
Portugal			58	62
Qatar				0
Romania	66	62	59	47
Russia	47	58	60	74
Rwanda		1	11	8
Sao Tome		1	0	29
Saudi Arabia		1	1	1
Senegal		3	3	10
Serbia		46	54	39
Sierra Leone				39
Slovakia			57	67

Slovenia		74	70	74
South Africa	86	87	92	90
South Korea		66	71	75
Spain			63	64
Sri Lanka	47	64	67	46
Sudan		0	8	
Sweden	76	78	83	84
Tajikistan				17
Tanzania		36	45	47
Thailand		40	42	37
Timor-Leste			34	36
Trinidad and Tobago		33	33	38
Tunisia				11
Turkey	42	43	57	50
Uganda	32	51	55	65
Ukraine		55	62	54
United Kingdom	88	88	87	88
United States	81	82	82	79
Venezuela		35	34	37
Vietnam	3	10	14	19
Yemen		10	25	11
Zambia			36	4
Zimbabwe				20
	* 40 comparable w. all years	*78 comparable w. previous years *77 comparable w.2012	*94 comparable w. previous years *93 comparable w.2012	*100 countries Sudan not included

**Приложение С: Доступность бюджетных документов общественности,  
Обзор Открытости Бюджета за 2012 г.**

country	Pre-Budget Statement	Executive's Budget Proposal	Citizens Budget	Enacted Budget	In-Year Reports	Mid-Year Review	Year-End Report	Audit Report
Afghanistan	PW	PW	PW	PW	PW	IU	PW	IU
Albania	PW	PW	NP	PW	PW	NP	IU	PW
Algeria	IU	PW	NP	PW	IU	IU	IU	IU
Angola	NP	PW	NP	PW	PW	IU	PW	NP
Argentina	IU	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Azerbaijan	NP	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Bangladesh	NP	PW	NP	PW	PW	PW	NP	NP
Benin	IU	IU	NP	PW	IU	NP	NP	NP
Bolivia	IU	IU	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Bosnia and Herzegovina	PW	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Botswana	PW	PW	PW	PW	IU	IU	PW	PW
Brazil	PW	PW	PW	PW	PW	NP	PW	PW
Bulgaria	PW	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Burkina Faso	PW	PW	NP	PW	IU	IU	PW	NP
Cambodia	PW	IU	NP	PW	PW	IU	PW	IU
Cameroon	PW	IU	NP	PW	PW	NP	IU	PW
Chad	IU	IU	NP	PW	IU	IU	IU	NP
Chile	IU	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
China	NP	IU	NP	IU	PW	NP	PW	PW
Colombia	PW	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Costa Rica	NP	PW	NP	PW	IU	NP	PW	PW
Croatia	PW	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Czech Republic	PW	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Dem. Rep. of Congo	NP	PW	NP	PW	PW	IU	NP	NP
Dominican Republic	IU	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Ecuador	PW	PW	NP	PW	PW	IU	PW	IU
Egypt	NP	IU	NP	PW	PW	NP	PW	IU
El Salvador	IU	PW	PW	PW	PW	NP	PW	IU
Equatorial Guinea	IU	IU	NP	IU	IU	IU	IU	NP
Fiji	PW	IU	NP	PW	IU	IU	IU	IU
France	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
Georgia	PW	PW	NP	PW	IU	NP	IU	PW
Germany	PW	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW

Ghana	NP	PW	NP	PW	PW	PW	NP	PW
Guatemala	PW	PW	PW	PW	PW	NP	PW	PW
Honduras	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
India	NP	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
Indonesia	PW	PW	PW	PW	IU	PW	PW	PW
Iraq	IU	IU	NP	PW	IU	IU	PW	IU
Italy	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
Jordan	PW	PW	NP	PW	PW	IU	PW	PW
Kazakhstan	PW	PW	PW	PW	PW	NP	PW	PW
Kenya	PW	PW	PW	PW	PW	IU	IU	PW
Kyrgyz Republic	IU	PW	NP	PW	PW	NP	PW	IU
Lebanon	NP	PW	NP	NP	PW	NP	PW	IU
Liberia	PW	PW	NP	PW	PW	PW	PW	NP
Macedonia	NP	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Malawi	NP	PW	NP	PW	PW	PW	IU	PW
Malaysia	NP	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Mali	IU	PW	PW	PW	PW	NP	NP	NP
Mexico	PW	PW	PW	PW	PW	NP	PW	PW
Mongolia	PW	PW	NP	PW	PW	IU	PW	PW
Morocco	NP	PW	PW	PW	PW	NP	IU	PW
Mozambique	PW	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Myanmar	NP	IU	NP	IU	IU	IU	IU	IU
Namibia	NP	PW	NP	PW	IU	NP	PW	PW
Nepal	NP	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
New Zealand	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
Nicaragua	IU	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Niger	IU	IU	NP	PW	IU	IU	IU	IU
Nigeria	PW	PW	NP	PW	PW	IU	PW	IU
Norway	IU	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
Pakistan	IU	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Papua New Guinea	PW	PW	NP	IU	NP	PW	PW	PW
Peru	IU	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Philippines	IU	PW	NP	PW	PW	NP	NP	PW
Poland	PW	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Portugal	PW	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Qatar	IU	IU	NP	IU	IU	IU	IU	IU
Romania	PW	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Russia	PW	PW	NP	PW	PW	IU	PW	PW
Rwanda	IU	IU	NP	PW	IU	IU	PW	IU
São Tomé e	IU	PW	NP	PW	PW	NP	NP	NP

Príncipe								
Saudi Arabia	NP	IU	NP	IU	NP	NP	IU	IU
Senegal	PW	IU	NP	IU	PW	IU	IU	NP
Serbia	NP	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Sierra Leone	IU	PW	NP	PW	PW	IU	PW	PW
Slovakia	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
Slovenia	PW	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
South Africa	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
South Korea	PW	PW	PW	PW	PW	NP	PW	PW
Spain	NP	PW	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Sri Lanka	NP	PW	NP	PW	IU	NP	PW	PW
Sweden	PW	PW	PW	PW	PW	NP	PW	PW
Tajikistan	IU	IU	NP	PW	PW	IU	PW	IU
Tanzania	PW	PW	PW	PW	PW	NP	NP	PW
Thailand	NP	PW	PW	PW	PW	NP	NP	NP
Timor-Leste	NP	PW	NP	PW	PW	NP	NP	NP
Trinidad and Tobago	NP	PW	NP	PW	NP	IU	NP	PW
Tunisia	NP	IU	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Turkey	IU	PW	NP	PW	PW	IU	PW	PW
Uganda	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
Ukraine	PW	PW	NP	PW	PW	IU	PW	PW
United Kingdom	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW
United States	NP	PW	NP	PW	PW	PW	PW	PW
Venezuela	IU	PW	NP	PW	NP	NP	PW	PW
Vietnam	PW	IU	NP	PW	PW	NP	PW	PW
Yemen	NP	NP	NP	PW	PW	NP	PW	IU
Zambia	NP	IU	NP	PW	IU	NP	IU	PW
Zimbabwe	PW	PW	NP	PW	PW	NP	NP	NP

**Приложение D: Вовлечение общественности и сила контрольных органов,  
Обзор Открытости Бюджета за 2012 г.**

<b>Country</b>	<b>Public Engagement 2012</b>	<b>Legislative Strength 2012</b>	<b>SAI Strength 2012</b>
Afghanistan	11	48	75
Albania	11	52	100
Algeria	14	21	34
Angola	6	18	25
Argentina	31	30	75
Azerbaijan	6	39	33
Bangladesh	11	58	67
Benin	0	45	42
Bolivia	3	48	75
Bosnia and Herzegovina	19	42	100
Botswana	19	58	100
Brazil	36	61	100
Bulgaria	33	30	67
Burkina Faso	17	76	50
Cambodia	0	39	58
Cameroon	11	21	8
Chad	0	46	42
Chile	11	67	100
China	14	12	25
Colombia	39	70	100
Costa Rica	19	70	100
Croatia	36	67	75
Czech Republic	28	76	92
Dem. Rep. of Congo	3	45	42
Dominican Republic	25	64	67
Ecuador	22	41	58
Egypt	8	58	50
El Salvador	14	55	100
Equatorial Guinea	0	9	0
Fiji	11	0	8
France	42	85	92
Georgia	47	82	92
Germany	22	82	100
Ghana	36	79	92
Guatemala	3	45	100
Honduras	22	70	67
India	17	76	100
Indonesia	19	85	67
Iraq	0	51	67
Italy	25	70	67
Jordan	11	64	25
Kazakhstan	14	67	33

Kenya	39	64	83
Kyrgyz Republic	11	47	58
Lebanon	0	36	42
Liberia	11	51	75
Macedonia	8	55	100
Malawi	19	57	42
Malaysia	17	52	100
Mali	11	70	83
Mexico	25	48	92
Mongolia	19	67	75
Morocco	6	30	25
Mozambique	8	36	25
Myanmar	6	12	8
Namibia	3	30	67
Nepal	17	39	100
New Zealand	58	61	100
Nicaragua	3	46	50
Niger	0	64	50
Nigeria	31	76	67
Norway	53	88	100
Pakistan	11	51	92
Papua New Guinea	11	48	42
Peru	17	61	83
Philippines	53	36	92
Poland	45	48	100
Portugal	14	58	75
Qatar	0	0	0
Romania	14	58	100
Russia	25	85	100
Rwanda	33	73	92
Sao Tome	3	51	42
Saudi Arabia	3	0	59
Senegal	11	30	58
Serbia	8	49	84
Sierra Leone	19	27	75
Slovakia	28	37	100
Slovenia	58	79	100
South Africa	58	88	75
South Korea	92	79	67
Spain	14	40	75
Sri Lanka	8	47	50
Sweden	50	91	100
Tajikistan	3	39	92
Tanzania	14	43	67
Thailand	14	70	83
Timor-Leste	22	48	100
Trinidad and Tobago	14	70	59

Tunisia	8	21	33
Turkey	11	27	50
Uganda	19	73	67
Ukraine	31	73	75
United Kingdom	56	49	100
United States	58	87	100
Venezuela	17	39	58
Vietnam	14	76	84
Yemen	6	33	67
Zambia	14	33	50
Zimbabwe	17	23	25



## **ЗАДНЯЯ СТОРОНКА ОБЛОЖКИ**

Инициатива Открытости Бюджета находится в офисе Международного Бюджетного Партнерства по адресу: International Budget Partnership's Washington, D.C., office

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

МБП также имеет офисы в Мехико, Мексика; Кейптаун, Южная Африка; и Мумбаи/Индия.

Для получения более подробной информации по Инициативе Открытости Бюджета или МБП обращайтесь к нам по электронной почте [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org) или посетите веб-сайт [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

Включить три пиктограммы предыдущих отчетов: 2006, 2008, 2010