

ИССЛЕДОВАНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА 2012 УКРАИНА

Показатели Индекса открытости бюджета 2012 года: 54

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

А. Индекс открытости бюджета

Схема 1. Показатели ИОБ, полученные в результате трех исследований

ИОБ 2008	ИОБ 2010	ИОБ 2012
55	62	54

Схема 2. Как обстоят дела в Украине по сравнению с соседними странами Центральной и Восточной Европы?

Албания	47
Болгария	65
Чешская республика	75
Польша	59
Румыния	47
Россия	74
Словакия	67
Турция	50
Украина	54

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

Баллы, присвоенные за ответы на 95 из 125 вопросов Индекса открытости бюджета, используются для подсчета объективных отметок и классификаций относительной прозрачности каждой из исследуемых стран. Данные суммарные баллы составляют Индекс открытости бюджета (ИОБ), единственный независимый и сравнительный показатель прозрачности бюджета.

Показатель Украины составляет 54 из 100 баллов, что немного превышает среднюю оценку в 43 балла для всех 100 исследуемых стран, однако он ниже, чем показатель соседних стран, Болгарии, Чешской республики, Польши, России и Словакии. Показатель Украины указывает на то, что правительство предоставляет обществу лишь некоторую информацию

о бюджете правительства страны и его финансовой деятельности в течение бюджетного года. Поэтому перед гражданами страны стоит вопрос отчетности правительства за управление общественными средствами.

Показатель ИОБ 2012 Украины в 54 балла понизился по сравнению с показателем в 62 баллов ИОБ 2010 года.

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

Предварительный проект бюджета	2010	67
	2012	67
Проект бюджета исполнительной власти	2010	66
	2012	58
Утвержденный бюджет	2010	67
	2012	67
Гражданский бюджет	2010	0
	2012	0
Отчет о состоянии в течении года	2010	92
	2012	83
Полугодовой отчет	2010	0
	2012	0
Годовой отчет	2010	37
	2012	33
Аудиторский отчет	2010	67
	2012	67

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

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

Документ	Описание документа	Статус публикации
Предварительный проект бюджета	Предоставляет информацию о существующей связи между политикой правительства и бюджетом, а также в нем указаны общие параметры, определяющие законодательные предложения по бюджету.	Опубликован

Предложения исполнительно й власти по бюджету	В них указаны планы правительства по повышению государственных доходов с помощью налогов и других источников, а также по расходованию данных средств на финансирование приоритетных областей, тем самым превращая цели политики в действия.	Опубликован
Утвержденный бюджет	Является правовым инструментом, позволяющим исполнительной власти повышать государственные доходы, осуществлять расходы и принимать долговые обязательства.	Опубликован
Гражданский бюджет	Это нетехническое представление бюджета правительства, которое предназначено для того, чтобы широкая общественность могла понимать планы правительства по повышению государственных доходов и расходованию общественных средств для достижения целей политики.	Не представлен
Отчет о состоянии в течение года	В нем указаны периодические (ежемесячные или квартальные) меры, проводимые в области фактических доходов, расходов и долговых обязательств, которые дают возможность сравнения с цифрами бюджета и внесенных изменений.	Опубликован
Полугодовой отчет	В нем предоставляется обзор влияния бюджета в середине бюджетного года и обсуждаются изменения любых экономических обязательств, которые влияют на утвержденную бюджетную политику.	Представлен для внутреннего пользования
Годовой отчет	Содержит информацию для сравнения фактического выполнения бюджета с утвержденным бюджетом.	Опубликован
Аудиторский отчет	Является независимой оценкой счетов правительства высшим органом финансового контроля страны. В нем сообщается, увеличило ли правительство доходы и расходовало ли государственные доходы в соответствии с официально принятым бюджетом, а также является ли бухгалтерский учет доходов и расходов правительства точным, предоставляет ли надежную картину финансовой ситуации.	Опубликован

Рекомендации

Оценка Украины, составившая 54 из 100 баллов в Индексе открытости бюджета 2012 года, указывает на то, что правительство Украины имеет возможность существенного увеличения прозрачности бюджета с помощью представления ряда краткосрочных и среднесрочных мер, некоторые из которых могут осуществляться почти без издержек для правительства.

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

- **Составлять и публиковать Среднегодовой отчет**, который в настоящее время составляется для внутреннего использования (детальная информация о содержании данного документа предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzHv8>). В соответствии с Исследованием открытости бюджета 2012 года, 29 стран публикует Среднегодовой отчет, в том числе соседние страны Украины: Болгария, Чешская республика, Польша, Румыния и Словакия. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП <http://bit.ly/P8NPOV>.

- **Создание и опубликование Гражданского бюджета.** Детальная информация о содержании Гражданского бюджета предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzFmJ>. В соответствии с Исследованием открытости бюджета 2012 года, 27 стран публикует Гражданский бюджет, в том числе соседняя страна Украины, Словакия.
- **Улучшение всеобъемлющего характера действующего бюджета** описывая макроэкономическую и фискальную структуру правительства (см. вопрос 61 Опросника открытости бюджета).
- **Увеличение всеобъемлющего характера Бюджетного предложения исполнительной власти**, в особенности заостряя внимание на предоставлении информации в следующих областях:
 - Расходы за год до бюджетного года, классифицированные административным отделом экономической классификации, фактические результаты расходов и расходы на индивидуальные программы за год до бюджетного года (см. вопросы 18, 20, 21, 24, и 25 Опросника открытого бюджета);
 - данные о неналоговом доходе, за год до бюджетного года (см. вопрос 28 Опросника открытого бюджета);
 - государственный долг за год до бюджетного года, отражающий фактические результаты задолженности (см. вопросы 33 и 34 Опросника открытого бюджета);
 - влияние различных макроэкономических прогнозов на бюджет (см. вопрос 15 Опросника открытого бюджета);
 - связь бюджета с заявленными правительством целями политики, нефинансовыми данными и показателями продуктивности в связи с программами расходования (см. вопросы 17, 49, 51 и 53-55 Опросника открытости бюджета).
 - использование внебюджетных фондов, квазифискальной деятельности, межправительственных переводов, неоплаченных расходов, условных и будущих обязательств, финансовых и нефинансовых активов, и налоговых расходов, а также источников донорской помощи, как финансовой, так и в натуральной форме (см. вопросы 35, 38-44, 45 и 47 Опросника открытости бюджета).
- **Улучшение всеобъемлющего характера действующего бюджета** предоставляя информацию на уровне программы (см. вопрос 101 Опросника открытости бюджета).
- **Улучшение качества Отчета о состоянии в течении года**, предоставляя информацию в связи с составом государственного долга на бюджетный год (см. вопрос 71 Опросника открытости бюджета).
- **Улучшение всеобъемлющего характера годовых отчетов**, объясняя разницу между установленным и фактическим результатом расходов, между установленным уровнем и фактическим результатом расходов, между начальным макроэкономическим прогнозом на фискальный год и фактическим результатом данного года, между установленным уровнем фондов, целью которых является предоставление непосредственной помощи беднейшим категориям населения и фактическим результатом (см. вопросы 79-80 и 83-85 Опросника открытого бюджета).
- **Улучшение качества аудиторских отчетов** путем публикации отчетов о мероприятиях, проводимых исполнительной властью для выполнения рекомендаций аудита (см. вопросы 95 и 108 Опросника открытого бюджета).

Б. Полномочия законодательной власти и высших органов финансового контроля по бюджетному мониторингу

Исследованием открытости бюджета изучается степень эффективности контроля, обеспечиваемого законодательными властями и институтами высших органов финансового

контроля. Данные институты играют решающую роль в планировании и контроле государственных бюджетов, которая часто предусмотрена в государственной конституции.

Таблица 2. Украина имеет высокие показатели по контролю за бюджетом среди стран Центральной и Восточной Европы, однако уровень участия общественности остается низким

Страна	Полномочия законодательной власти	Полномочия главного органа финансового контроля	Участие общественности
Албания	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Болгария	Низкий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Чешская республика	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Польша	Средний уровень	Высокий уровень	Средний уровень
Румыния	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Россия	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Словакия	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Турция	Низкий уровень	Средний уровень	Низкий уровень
Украина	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень

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

Исследование "Открытый бюджет" изучает, осуществляют ли законодательные власти эффективный бюджетный контроль, оценивая показатели деятельности в следующих сферах: консультации с исполнительной властью до предоставления бюджетного законопроекта, возможности исследования, официальные дебаты по общей бюджетной политике, имеющиеся в наличии время для обсуждения и утверждения бюджета, правовые полномочия по внесению поправок в проект бюджета, утверждение изменений в расходной части бюджета и в дополнительных сборах, дополнительные бюджетные полномочия, право на утверждение использования фондов чрезвычайных расходов и проверку аудиторских отчетов.

Исследование "Открытый бюджет" изучает, уполномочены ли высшие органы финансового контроля осуществлять эффективный бюджетный контроль используя следующие четыре показателя: право на увольнение главы высшего органа финансового контроля, юридическое право осуществлять аудит доступных общественных средств, финансовых ресурсов, а также наличие квалифицированных кадров по финансовому контролю.

Рекомендации

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

- Исполнительной власти следует получать разрешение законодательной власти на использование фондов из вспомогательных бюджетов и резервных и иных фондов, которые не имели специального предназначения в утвержденном бюджете (см. вопрос 105-106 [Опросника открытости бюджета](#)).
- Бюджет Высшего органа финансового контроля должен определяться законодательной властью, а уровень финансирования должен значительно соответствовать ресурсам, которые необходимы для выполнения мандата Высшего органа финансового контроля (см. вопрос 93 [Опросника открытости бюджета](#)).

В. Возможности для участия общественности

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

Таблица 3. Украина имеет множество возможностей для повышения уровня общественного

участия

Требование	Вывод
Процессы, осуществляемые до консультации	
Формальное требование общественного участия (Q114)	Существует крепкая система
Оглашение целей для общественного участия (Q115)	Существует, однако может быть улучшено
Сообщение заключения аудита высшим органом финансового контроля наряду с публикации аудиторских отчетов (Q124)	Существует крепкая система
Процесс консультаций	
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе планирования бюджета (Q116)	Существует, однако может быть улучшено
Публичный разбор законодательства о макроэкономических допущениях бюджета (Q119)	Не существует
Публичный разбор законодательства о бюджетах индивидуальных агентств (Q119)	Не существует
Законодательная возможность отзывов со стороны общественности во время обсуждения бюджета (Q121)	Не существует
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе выполнения бюджета (Q116)	Существуют, однако являются слабо

	развитыми
Механизмы, разработанные высшими органами финансового контроля для участия в процессе аудита (Q116)	Не существуют
Процесс, который осуществляется после консультации	
Отзыв представителя исполнительной власти об использовании информации, предоставленной обществом (Q118)	Не существует
Издание законодательными властями отчетов о разборе бюджетного законодательства (Q122)	Не существует
Отзыв высшего органа финансового контроля об использовании информации, предоставленной обществом (Q118)	Не существует

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

Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует Украине расширить возможности участия общественности в составлении бюджета после ознакомления со слабыми показателями Исследования по открытости бюджета (см. выше Таблицу 3 и вопросы 117-123, и 125 Опросника открытого бюджета).

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

Исследование открытости бюджета является способом исследования, которое основывается на фактах и использует легко обозримые феномены для изучения того, что происходит на практике. Как правило, в поддержку заключений исследования приведены цитаты и примечания, в том числе указан бюджетный документ, закон или иной официальный документ, общественное заявление правительственного лица, или замечания из личного интервью с правительственным лицом или другой осведомленной стороной. Исследование составлено на основании опросника, заполненного для каждой страны независимыми экспертами по бюджету, которые не связаны с национальным правительством. Затем опросник каждой страны независимо рассматривается двумя анонимными экспертами, которые также никак не связаны с правительством. Кроме того, МБП обращается к национальным правительствам с тем, чтобы они высказали замечания в связи с результатами Исследования и рассматривает данные замечания до утверждения результатов исследования. Полный процесс исследования 2012 года длился более 18 месяцев в период с июль 2011 года до декабря 2012 года. В нем принимало участие около 400 экспертов.

Исследование открытости бюджета предоставляет достоверный источник данных по деятельности правительств, разработчиков, СМИ и граждан в связи с прозрачностью бюджета. Среди нынешних пользователей результатов Исследования являются Партнерство открытых государств, **Совместная инициатива по реформе бюджета Африки**, ИНТОСАИ, Всемирный банк, который их использует в своих Мировых индикаторах государственного управления, ряд агентств по двусторонней помощи и международных и региональных многосторонних организаций. Публикация Исследования

открытости бюджета 2012 года подтвердила выдающееся положение Исследования, как всемирного архива данных о прозрачности бюджета, участии общественности и отчетности.

Исследование открытости бюджета данной страны проводил Ильдар Газизуллин, Международный центр перспективных исследований. Украина, 04050, Киев, ул. Артема 60, ig@icps.kiev.ua.

Несмотря на продолжительные попытки, МБП не смогло получить замечаний от правительства Украины в связи с результатами Опросника открытого бюджета.