



**ОБЗОР ОТКРЫТОСТИ
БЮДЖЕТА ЗА 2017 г.**

ОБЗОР ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА ЗА 2017 г.: КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

После десятилетия неуклонного прогресса, отмеченного в Обзоре открытости бюджета за 2017 г. (OBS) Международного Бюджетного Партнерства (МБП), наблюдается небольшое снижение средних показателей глобальной прозрачности. На практике это значит, что правительства предоставляют меньше информации о привлечении и расходах государственных средств по сравнению с 2015 г. Тормозящий прогресс в улучшении уровня прозрачности вызывает особое разочарование в свете выводов о том, что примерно три четверти стран, проанализированных в этом году, недостаточно полно доводят до общего сведения информацию о бюджете. Поскольку правительства обнаруживают недостаточный объем информации по государственным расходам и доходам, то в настоящий момент следует создавать условия для ускорения прогресса, а не его стагнации.

В дополнение к этим проблемам по снижению уровня прозрачности Обзор открытости бюджета за 2017 г. показывает, что большинство стран имеют ограниченную или слабую практику надзора со стороны законодательных органов власти хотя большинство из них имеют все базовые условия, необходимые аудиторам для выполнения своих функций. Обзор открытости бюджета за 2017 г. также показывает, что большинство правительств создают достаточно условий для участия общественности в бюджетном процессе.

Такое сочетание непрозрачности бюджета, ограниченного надзора и закрытых бюджетных процессов ослабляет управление государственными финансами. Что более важно, это подрывает основы демократии, ослабляя связь между приоритетами граждан и действиями правительства.

В последние годы отмечается ряд признаков того, что смычка между гражданами и государствами ослабляется во всех странах мира. Вследствие коррупционных скандалов и растущего неравенства многие люди ставят под сомнение традиционные институты представительной демократии или направляют свою поддержку лидерам, чья приверженность демократическим институтам ставится под сомнение. Вместо того, чтобы ответить на вызов общественности, многие правительства ужесточают контроль над гражданским обществом. Ограничения на общественное пространство и свободу СМИ сигнализируют об ослаблении ключевых инструментов демократической подотчетности, что должно вызывать беспокойство у людей во всем мире.

На этом фоне выводы Обзора открытости бюджета за 2017 г. являются не только еще одним сигналом эрозии отношений между правительствами и гражданами, но также предлагают способ улучшения создавшейся ситуации. В то время как злоупотребление властью правительством и отсутствие подотчетности по использованию государственных ресурсов способствуют отходу от демократических принципов и вызывают масштабное разочарование в действиях правительств во всем мире, центральная значимость государственных бюджетов для отношений между гражданами и государствами признаётся особенно важной для восстановления общественного доверия и уменьшения раскола между гражданами и государствами.

СОСТОЯНИЕ ГЛОБАЛЬНОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ

Прозрачность систем государственного финансирования с эффективным формальным надзором и возможностями для участия общественности имеет большое значение для эффективного и действенного использования ограниченных государственных ресурсов. Правительства несут ответственность за обеспечение прозрачности в сфере привлечения государственных средств и их расходов, а граждане имеют право участия в принятии решений по бюджету и контролю над выполнением данных решений. Хотя участие общественности в бюджетных процессах способствует принятию решений и имеет решающее значение для подотчетности, оно не может заменить проверку законодательным органом власти и контрольным органом власти, имеющих право на осуществление официального надзора над правительствами.

Обзор открытости бюджета, начатый в 2006 году, является единственным независимым, сравнительным анализом в мире, оценивающим три основных принципа открытости бюджетной системы: уровень прозрачности, контроль и участие общественности. Двухгодичный Обзор открытости бюджета за 2017 г. проводится шестой раз с целью оценки эффективности систем бюджетной подотчетности во всех странах мира. В Обзоре открытости бюджета за 2017 г. под эгидой МБП было проанализировано 115 стран на шести континентах.

На основании ряда вопросов OBS, в которых оценивались объем и своевременность информации по бюджету, публикуемой правительствами, каждая обследуемая страна получила показатель прозрачности от 0 до 100 баллов. МБП использует эти показатели для выведения индекса открытости бюджета (ИОБ), на основании которого оцениваемые страны выстраиваются в иерархическую систему.

В 2017 году средний показатель прозрачности, установленный ИОБ, составил 42 балла. Только 26 стран предоставляют достаточную бюджетную информацию (показатель ИОБ выше 61 балла). В целом, страны в большинстве случаев проявляют большую прозрачность в раскрытии своих общих расходов и доходов, чем в отношении долгов или налогово-бюджетных рисков, с которыми сталкивается страна.

Более 20% бюджетных документов, оцениваемых по 115 странам, были разработаны правительствами, но не были своевременно размещены для доступа общественности в Интернете. (Правительства используют эти документы для внутренних целей, публикуют их с запозданием или не размещают их в Интернете). Эти документы могли быть опубликованы на существующих веб-сайтах с минимальными затратами без больших усилий.

СНИЖЕНИЕ УРОВНЯ ПРОЗРАЧНОСТИ В ГЛОБАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПРАКТИКЕ

Средний показатель ИОБ снизился с 45 баллов в 2015 году до 43 баллов в 2017 году в 102 странах, в которых проводился обзор за два последних раза (показатель из 100 возможных баллов). Общее снижение, хотя и небольшое, особенно важно в эту эпоху глобального недоверия к правительственным учреждениям.

Важным фактором замедления в этом году явилось негативное изменение по предыдущим достижениям в странах Африки к югу от Сахары. Согласно Обзору открытости бюджета за 2017 г. в 22 странах из 27 стран Африки к югу от Сахары было отмечено уменьшение показателей по сравнению с уровнем, достигнутым согласно результатам обзора за 2015 г. За исключением Азии, в других регионах наблюдался медленный рост или умеренное снижение уровня прозрачности.

ТАБЛИЦА 1. СРЕДНИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ИОБ ПО РЕГИОНУ, 2015-2017 гг.

Регион	Средний ИОБ по региону		
	2015	2017	Изменение*
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	41	44	3
Восточная Европа и Центральная Азия	54	55	1
Латинская Америка и Карибский бассейн	50	50	1
Ближний Восток и Северная Африка	21	20	-1
Южная Азия	42	46	5
Африка к югу от Сахары	39	29	-11
Западная Европа и США	74	73	-1
Все страны	45	43	-2

*Сравнение 102 стран, проанализированных как в Обзоре открытости бюджета за 2015 г., так и за 2017 г.
Изменения в таблице 1 могут не совпадать вследствие округления.

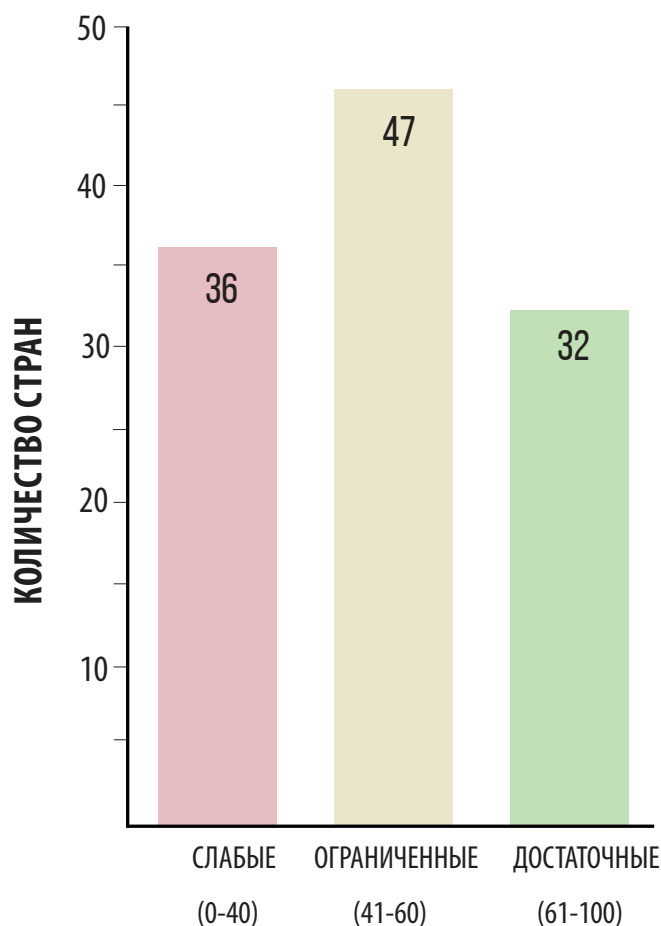
Снижение показателей в основном отражает неспособность правительств публиковать ключевые бюджетные документы; общий объем документов, опубликованных правительствами, незначительно возрос с 61 до 62 баллов (показатель из 100 баллов).

ОТСУТСТВИЕ ДОСТАТОЧНОГО НАДЗОРА

Обзор открытости бюджета за 2017 г. представляет собой несколько смешанную картину в отношении официальных надзорных учреждений (напр., законодательных органов власти, контрольных органов власти [SAI] и независимых финансовых учреждений [НФУ]). Обзор открытости бюджета за 2017 г. оценивает достаточность у

контрольных органов власти полномочий, независимости, потенциала и ресурсов, необходимых для выполнения своих надзорных функций. Обзор показал, законодательные органы власти только 32 стран (28%) имеют достаточную практику надзора, 47 стран (41%) имеют ограниченную практику надзора, а 36 стран (31%) имеют недостаточную практику надзора. В целом, законодательные органы власти участвуют в ограниченной практике надзора, но они могут обеспечить более широкий надзор во время составления бюджета, чем при его исполнении. Тем не менее, в качестве примера недостаточности надзора со стороны законодательных органов власти в обзоре приводится тот факт, что 44% законодательных органов власти в обследованных странах не смогли успешно внести какие-либо поправки в бюджетные предложения, представленные им исполнительным органом власти.

РИС. 1. СТРАНЫ, ОБЪЕДИНЕННЫЕ ПО ПОКАЗАТЕЛЮ УРОВНЯ НАДЗОРА СО СТОРОНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА ВЛАСТИ В 2017 г.



Контрольные органы власти оценивают использование средств в соответствии с законодательством. Обзор открытости бюджета показывает, что в 75 из 115 опрошенных стран (65%) имеются все базовые условия, необходимые для выполнения контрольными органами власти своих контрольно-надзорных функций. Обзор также показывает, что 24 страны (21%) имеют слабые контрольные органы власти, а 16 стран (14%) имеют контрольные органы власти с ограниченными возможностями. Страны с низким уровнем прозрачности обычно создают недостаточные условия для нормальной работы контрольных органов власти. Даже в тех странах, где аудиторы подходят к выполнению своих функций с должной ответственностью, их результаты могут быть пересмотрены законодательными органами власти. Тем не менее, более трети опрошенных законодательных органов власти не рассматривали аудиторские отчеты, разработанные контрольными органами власти.

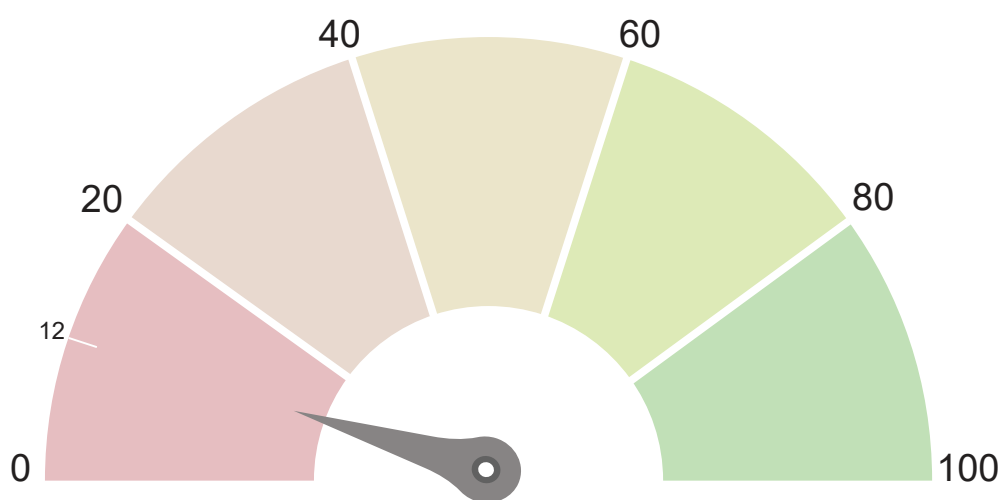
Впервые в Обзоре открытости бюджета была проведена оценка НФУ — независимых, общественных учреждений, относящихся к законодательной или исполнительной ветвям власти. Создание независимых, хорошо обеспеченных ресурсами НФУ может помочь правительствам восстановить свой авторитет и повысить доверие законодателей и граждан к способности правительства привлекать и расходовать государственные средства с полной ответственностью. Обзор открытости бюджета показывает, что в 18 странах представлены независимые и хорошо финансируемые НФУ, в 10 странах имеются НФУ, но без достаточных ресурсов или юридической независимости, а в 87 странах НФУ не создавались вообще.

НЕДОСТАТОЧНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В КАЖДОЙ СТРАНЕ

Предоставление возможностей для участия общественности в бюджетном процессе является ключевым моментом для создания более выраженной демократии. Без активного участия граждан, особенно граждан из социально отчуждённых или уязвимых групп населения, бюджетные системы могут служить интересам только могущественных элит.

В Обзоре открытости бюджета за 2017 г. установлено, что ни одна из 115 опрошенных стран не предоставила возможностей для участия, которые бы считались достаточными (показатель 61 балл или выше). Общий средний показатель составляет всего 12 из 100 баллов, при этом 111 стран имели слабые показатели (меньше 41 балла). Только четыре страны имеют показатели со средним уровнем возможностей для участия общественности (между 41 баллом и 60 баллами): Австралия, Новая Зеландия, Филиппины и Соединенное Королевство.

РИС. 2. СРЕДНИЙ ПОКАЗАТЕЛЬ УЧАСТИЯ



Тем не менее, как явно свидетельствуют бюджетные практики в некоторых странах, существуют проверенные механизмы расширения участия граждан. Правительство Южной Кореи создало Центр приёма заявлений о растратах, в котором граждане могут регистрировать свои жалобы на неэффективное использование ресурсов правительством. Это привело к экономии бюджета в размере 16 млрд. долларов США за последние 16 лет. Предыдущее правительство Филиппин предприняло согласованные усилия по работе с организациями гражданского общества (ОГО) в рамках Бюджетных партнерских соглашений, которые привели к увеличению уровня участия, сотрудничества и защиты реформ между правительством и ОГО. Хотя пока ещё неясно, как эти усилия скажутся при нынешнем правительстве, они представляют собой полезную модель того, как правительства могут привлекать общественность к бюджетному планированию.

ХОРОШИЕ НОВОСТИ

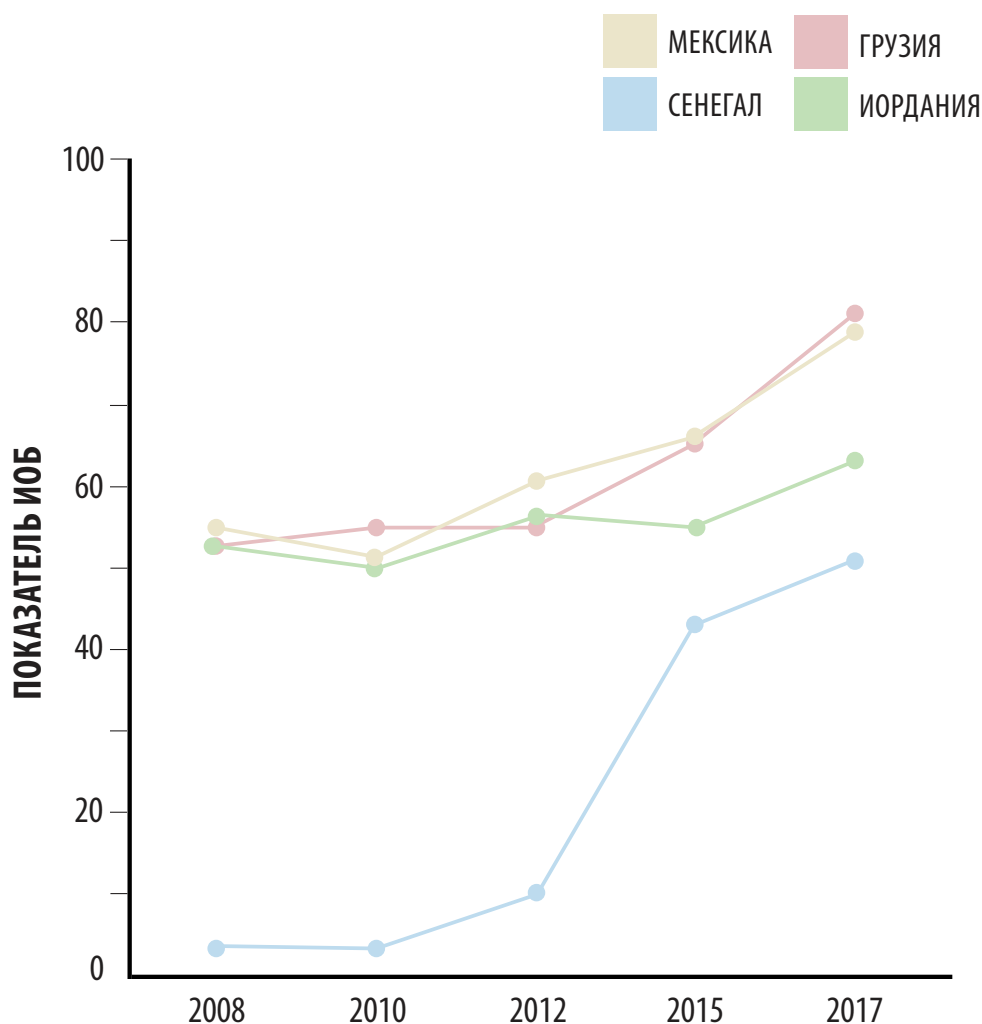
При снижении общего мирового уровня прозрачности потерь тем не менее было меньше, чем достижений за этот промежуток времени, что и было продемонстрировано в предыдущих выпусках обзора. Правительственные бюджеты стали значительно прозрачнее, чем это было десять лет назад.

Хотя по сравнению с 2015 г. количество общедоступных бюджетных документов уменьшилось в этом выпуске обзора, доступные в настоящее время документы содержат больше информации, чем это было в предыдущие годы. Например, информация о долгах, политике в отношении доходов и многолетних расходах в предварительных бюджетных заявлениях более доступна в 2017 году, чем в 2015 году. Более подробная информация также была представлена в бюджетных предложениях исполнительной власти в 2017 году по основным категориям, таким как перечисление сумм государственным корпорациям и расходы для неимущих слоев населения.

Наконец, в обзоре за 2017 г. не во всех странах было отмечено снижение уровня прозрачности. Среди тех, которые улучшили свои показатели в этот раз, оказались четыре страны в разных регионах мира, которые добились значительных успехов в повышении уровня прозрачности за последнее десятилетие.

- Грузия: показатель ИОБ увеличился с 53 баллов в 2008 году до 82 баллов в 2017 году.
- Иордания: показатель ИОБ увеличился с 53 баллов в 2008 году до 63 баллов в 2017 году.
- Мексика: показатель ИОБ увеличился с 55 баллов в 2008 году до 79 баллов в 2017 году.
- Сенегал: показатель ИОБ увеличился с 3 баллов в 2008 году до 51 балла в 2017 году.

РИС. 3. ПОКАЗАТЕЛИ ИНДЕКСА ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА, 2008-2017 гг.



Эти четыре страны являются примером того, как любое правительство может значительно улучшить уровень прозрачности бюджета. Итак, зависит ли страна от доходов от углеводородного сырья, такая как Мексика, или имеет низкий средний доход, напр. Сенегал, или находится в регионе с традиционно закрытыми системами, как Иордания на Ближнем Востоке, или является относительно новой демократией, как Грузия, она все еще может добиться заметных успехов по улучшению уровня прозрачности. Эти достижения являются результатом усилий ответственных исполнителей правительства, активных и вовлеченных членов и граждан общественных организаций, бдительных средств массовой информации, а также стимулов со стороны доноров и частного сектора.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Существует несколько простых способов, с помощью которых правительства могут повысить уровень прозрачности и степень участия в формировании бюджетных систем и обеспечить эффективный надзор с целью повышения общей подотчетности.

- Своевременное размещение всех бюджетных документов в Интернете. В 75 странах правительства размещают как минимум один бюджетный документ в Интернете, а разрабатывают, по крайней мере, один дополнительный документ, который они не размещают в Интернете. Страны могут повысить уровень прозрачности, сделав всего лишь один шаг в направлении своевременного размещения всех документов в Интернете. Эти достижения в области прозрачности будут иметь смысл только в том случае, если правительства будут придерживаться этой практики и последовательно публиковать бюджетную информацию от одного бюджетного цикла к другому.
- Создание или увеличение эффективности надзорных учреждений. Эффективность надзора со стороны законодательного органа власти может быть увеличена в процессе разработки и исполнения бюджета. Странам следует расширить возможности контрольных органов власти и других надзорных учреждений для выполнения своих функций. Правительства могли бы рассмотреть вопрос о создании НФУ, чтобы обеспечить хорошо информированную подачу бюджетной политики.
- Расширить объем возможностей по вовлечению и сделать эти возможности более всеохватывающими. Исполнительные органы власти должны обратиться к исторически незащищённым или уязвимым группам населения с целью вовлечения к участию в бюджетном процессе и развития более справедливого общества.

МЕТОДОЛОГИЯ

Обзор открытости бюджета использует международно принятые критерии, разработанные многосторонними организациями, такими как Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ) и Глобальная инициатива по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT).

Обзор представляет собой инструмент объективного исследования, оценивающий реальную ситуацию на основании фактов, поддающихся восприятию и рациональному объяснению. Весь процесс занял приблизительно 18 месяцев с августа 2016 г. по январь 2018 г. и в нем было задействовано около 300 экспертов в 115 странах мира. В Обзоре открытого бюджета за 2017 г. оцениваются только события, мероприятия или происшествия, которые имели место до 31 декабря 2016 г. Для Обзора открытости бюджета за 2017 г. определение общедоступных документов было пересмотрено таким образом, что только документы, размещенные в Интернете, считались опубликованными, а отдельные вопросы по участию общественности и надзоре за бюджетом были существенно расширены и обновлены. Обсуждение этих изменений можно найти во Всемирном докладе по Обзору открытости бюджета (www.openbudgetsurvey.org).

Ответы, полученные в ходе составления обзора, как правило, подкреплялись цитатами и комментариями. Они могли включать ссылку на государственный документ, официальное заявление правительства или комментарии из личного интервью с правительственным чиновником или другими компетентными сторонами.

Обзор основан на анкете, заполняемой для каждой страны независимыми экспертами по бюджету, не имеющим отношения к национальному правительству.

Затем ответы по анкете для каждой страны изучаются независимым анонимным экспертом, который также не имеет никакого отношения к национальному правительству. Кроме того, МБП приглашает национальные правительства высказывать своё мнение по проекту ответов и рассматривает эти замечания перед тем как окончательно обработать результаты обзора.

Там, где это необходимо, исследователи отвечают на замечания от рецензентов и их правительств, а МБП выступает в качестве арбитра по всем спорным ответам для обеспечения единого подхода по странам при выборе ответов.