

Международное Бюджетное Партнерство

РУКОВОДСТВО К АНКЕТЕ ПО ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА: РАЗЪЯСНЕНИЕ ВОПРОСОВ И ВЫБОР ОТВЕТОВ

Сентябрь 2009

Международное Бюджетное Партнерство (International Budget Partnership)
Центр приоритетов бюджета и политики (Center on Budget and Policy Priorities)
820 First Street, NE
Suite 510
Washington, DC 20002
www.internationalbudget.org

Международное Бюджетное Партнерство (International Budget Partnership)

Руководство к Анкете по открытости бюджета: РАЗЪЯСНЕНИЯ ВОПРОСОВ И ВЫБОРА ОТВЕТОВ

Это Руководство к Анкете по открытости бюджета обеспечивает дополнительную информацию и инструкции для исследователей, кто отвечает на вопросы. Руководство состоит из четырех частей:

| | |
|--|-----------|
| Введение и обзор..... | 3 |
| Структура анкеты | |
| Общая информация об анкете | |
| Интервью государственных служащих | |
| Часть первая: доступность бюджетных документов..... | 8 |
| Ключевые бюджетные документы, используемые в исследовании | |
| Таблица 1. Документы какого бюджетного года используются при заполнении анкеты | |
| На бюджете какого года следует основывать ответы на вопросы анкеты? | |
| Когда документы рассматриваются как “доступные общественности”? | |
| Таблица 2. Интернет ссылки для важных бюджетных документов | |
| Таблицы 3. и 4. Распространение документов | |
| Часть вторая: Проект бюджета исполнительной власти..... | 16 |
| Структура ответов на вопросы | |
| Ответы неприменимы | |
| Ответы, включающие документы, которые недоступны общественности | |
| Ссылки на интервью с государственными служащими | |
| Экспертная оценка | |
| Пояснения к вопросам 1-65 | |
| Часть третья: бюджетный процесс..... | 40 |
| Пояснения к вопросам 66-123 | |

Введение и обзор

Анкета по открытости бюджета имеет две основные цели. Во-первых, она разработана для того, чтобы помочь неправительственным исследователям понять и выборочно применить передовую международную практику по индикаторам прозрачности бюджета и подотчетности к тому, что они наблюдают в своих странах. Во-вторых, анкета должна связать усилия гражданского общества по изучению прозрачности бюджета по странам с целью объединить отдельные усилия в каждой стране, с тем, чтобы привлечь международное внимание к важности этих вопросов.

Бюджетные группы гражданского общества имеют исключительный интерес и содействуют более широкому общественному доступу к бюджетной информации на всех этапах бюджетного процесса. **Доступность полной, понятной и своевременной бюджетной информации является основой для информативного участия гражданского общества в бюджетном процессе.** Данная анкета должна, в частности, помочь исследователям определить какая информация доступна для общества, насколько она своевременна по каждой из четырех стадий бюджетного процесса, а также какие существуют информационные пробелы.

Акцент на общественный доступ к информации и определяет характер анкеты. Однако *Анкета по открытости бюджета* рассматривает лишь очень ограниченный набор тем, связанных с широким кругом проблем по эффективному финансовому управлению, участию граждан и подотчетность. Анкета по открытости бюджета, таким образом, призвана дополнить, а не заменить другие исследования по прозрачности бюджета. МБП настоятельно рекомендует исследователям разработать их собственное – с учетом особенностей страны – исследование в качестве способа выявить и привлечь внимание к важным проблемам в их странах. Некоторые примеры тем, не охваченных детально в анкете, включают возможности, которые могут появиться в течение бюджетного года для эффективного и значимого участия граждан. Это связано с тем, что подобные меры являются особо сложными вопросами для оценки и классификации в масштабах стран, так как они являются специфическими для различных видов систем составления и исполнения бюджета.

В совокупности эти разнообразные методики всесторонне освещают уровень прозрачности бюджета. *Анкета по открытости бюджета* должна дополнить эти различные усилия, освещая вопросы, связанные с доступом к информации.

Важные Принципы, Связанные с Прозрачностью и Подотчетностью Бюджета

Несмотря на ограничения анкеты, с ее помощью делается попытка понять и внедрить (операционализировать) некоторые важные основные принципы, связанные с прозрачностью бюджета и подотчетной работой по составлению бюджета. Это включает:

Предшествующее разрешение. Законодательная власть должна санкционировать меры, включающие расходы, сбор доходов и долгов до того, до того, как исполнительная власть приступит к их осуществлению.

Единство. Все предложенные годовые расходы, планируемые доходы и другая финансовая деятельность правительства должны быть представлены законодательной власти в форме одной консолидированной презентации – бюджетного предложения исполнительной власти. (Хотя на практике в большинстве стран данная консолидированная презентация имеет форму основного документа с несколькими вспомогательными документами).

Полнота. Правительство должно не только раскрыть свою финансовую деятельность в годовом бюджетном предложении, но и публиковать в течение всего бюджетного года документы, дающие всеобъемлющую, обновленную картину деятельности правительства.

Периодичность. Исполнительная власть должна строго придерживаться оговоренных в годовом календаре сроков подготовки проекта бюджета, представления его на рассмотрение законодательной власти, исполнения бюджета и представления окончательного финансового отчета общественности и Высшему Аудиторскому Институту. Своевременная и регулярная отчетность по каждой из этих четырех фаз бюджетного процесса имеет важное значение. Законодательная власть и Высший Аудиторский Институт также играют важную роль в течение бюджетного года, особенно в части утверждения годового бюджета и рассмотрения окончательной отчетности.

Специфичность: Описание каждой статьи бюджета должно заключаться в ясном обзоре расходов правительства. Описание бюджетных статей не должно быть слишком общим (представляться в виде общих сумм), что вносит неопределенность. Они должны быть представлены в соответствии с международно-принятыми системами классификации во избежание недопонимания.

Законность. Все расходы и деятельность должны соответствовать законодательству. Если законодательство не соответствует основным принципам прозрачности и подотчетности, гражданское общество должно внести рекомендации по внесению в него изменений.

Удобная для пользователя структура. Бюджетные документы страны являются ключевыми отчетными документами правительства: они должны представляться таким образом, чтобы быть управляемыми и понятными для самой широкой аудитории.

Публичность. Все граждане страны должны иметь право индивидуально или коллективно в виде организаций гражданского общества обращаться в суд по вопросам бюджета страны. Поэтому бюджетные документы должны быть доступны для широкой общественности. Это особенно касается бюджетного предложения исполнительной власти, которое должно быть доступно гражданам до его принятия законодательной властью.

Средства и конечные цели. Должна быть показана четкая связь между политикой, планами, бюджетными затратами и результатами исполнения бюджета. Пояснительные записки, прилагаемые к бюджету, должны ясно доносить цели бюджета с точки зрения затрат, целей, которые должны быть достигнуты и осязаемых результатов.

Другие Полезные Инструменты Исследования Прозрачности Бюджета

Мы предлагаем, чтобы исследователя изучили другие полезные связи и инструменты, приведенные на сайте, посвященном Индексу Открытости Бюджета (www.openbudgetindex.org/tools.htm), которые помогут им в проведении любых других дополнительных исследований прозрачности бюджета, которые они посчитают необходимыми провести, прежде всего, выделяя проблемы, касающиеся доступа общественности к информации.

Структура анкеты

Анкета по открытости бюджета включает три части. Первая часть анкеты содержит 4 таблицы, которые предназначены для исследования доступности и распространения основных бюджетных документов страны. С помощью вопросов данного первого раздела исследователь должен определить каждый публикуемый (или не публикуемый) ключевой бюджетный документ в течение каждой из четырех фаз бюджетного процесса. Данные документы будут позже использоваться для ответа на многие вопросы во втором и третьем разделах анкеты. Вторая и третья части анкеты содержат всего 123 вопроса, сгруппированные по двум основным категориям: проект бюджета исполнительной власти и бюджетный процесс.

Раздел 2. Второй раздел касается документов, публикуемых в ходе рассмотрения бюджета законодательной властью. Данный раздел непосредственно касается бюджетного предложения исполнительной власти, так как данный документ часто является предметом самого внимательного изучения и споров в течение всего бюджетного года. Многие из хороших мер (или отсутствие хороших мер), предлагаемых в данном документе или комплекте документов, проходят и находят отражение в бюджетных документах, издаваемых позже. Например, если страна одобряет предлагаемую в бюджетном предложении правительства хорошую меру по предоставлению очень детального отчета о своих расходах с применением классификаций, включающих функциональный, экономический и административный анализ, то, скорее всего, оно перенесет ее в свои отчеты на других фазах бюджетного цикла и представит такую же информацию в своих промежуточных и годовом отчетах.

Раздел 3. Третий раздел оценивает открытость всех 4-х стадий бюджетного процесса путем изучения как документов, которые должны быть доступны общественности в ходе каждой фазы, и мер, которые исполнительная и законодательная ветви власти могут одобрить для того, чтобы сделать процесс более содержательным и подотчетным. Например, данные меры включают проведение открытых общественных слушаний для стимулирования рассмотрения и обсуждения бюджета. А после утверждения бюджета общественность должна иметь доступ к подробным, ежемесячным или ежеквартальным отчетам о расходах, доходах и долгах.

1 Для обсуждения инструментов ВБ и МВФ см. «Оценка государственных расходов, закупок и финансовая подотчетность: Обзор инструментов диагностики», государственные расходы и финансовая подотчетность, Секретариат ВБ, Апрель 2003

См., например Бризейда Лавилл, Марианна Перес, Хелена Ховбауэр, Латиноамериканский индекс бюджетной прозрачности: Сравнение 10 стран, FUNDAR 2003, Алта Фолшер *Бюджетная прозрачность и участие: Пять африканских исследований*, IDASA 2002; Форум е – стандарт «Оценка готовности к стандартам финансовой прозрачности» <http://www.estandardsforum.com>.

Общая информация об анкете

Анкета по открытости бюджета должна быть заполнена исследователем, представляющим гражданское общество, или командой исследователей, работающих вместе, с тем, составить и предоставить МБП единый список ответов для каждой страны. Анкета содержит ряд вопросов, опирающихся на конкретные факты с целью определить, предоставляется ли определенная информация общественности и проводится ли в рамках бюджетного процесса та или иная деятельность. Отвечать на вопросы следует на основании эмпирического исследования, и исследователь должен обеспечить доказательства того, почему они выбрали тот или иной ответ, включая ссылки или комментарии под каждым вопросом. Затем анкета будет просмотрена двумя анонимными экспертами для экспертной оценки, чтобы повысить общественное доверие, что результаты, выработанные отдельным исследователем или группой исследователей не подвергаются потенциальным отклонениям. По просьбе исследователя может быть включен третий комплект комментариев экспертной оценки (рецензирования), предоставленных правительством.

Необходимо учитывать следующие четыре положения:

- *Анкета рассматривает деятельность федерального правительства, и не акцентируется на роли местных властей.* Учитывая, что характер межправительственных отношений в разных странах может сильно различаться, формат анкеты не приспособлен для изучения этих отношений. Те исследователи, которые хотят изучить межправительственные фискальные отношения в своих странах могут предложить разработать дополнительную анкету по этому вопросу.
- *Большой частью анкета должна описывать то, что происходит на практике, а не требования законодательных актов.* (Меньшая часть вопросов имеет отношение к законодательному обеспечению, это ясно из вопросов. Это вопросы 63, 80, 116 и 117. На большинство вопросов нужно отвечать, основываясь на существующей практике в вашей стране.)

Делая этот акцент на том, что происходит на практике, мы признаем, что в некоторых случаях хорошо составленные бюджетные законы на практике не исполняются и, следовательно, имеют малое влияние на бюджетный процесс. В то же время, этот акцент не означает недооценки важности законодательного закрепления определенных аспектов бюджетного процесса: законодательные требования открытости и прозрачности являются важной составляющей гарантий открытости, прозрачности и подотчетности бюджетирования.

- Если в вопросе не указано другое, при рассмотрении различных документов по бюджету данная анкета почти исключительно опирается на те из них, которые доступны для общества. Пожалуйста, отвечая на 123 вопросов второй и третьей

части анкеты, основывайтесь на доступности бюджетных документов для общественности.

- Если в вопросе не указано другое, все вопросы относятся к последней по времени (самой недавней) стадии бюджетного процесса. Таким образом, возможно, что анкета коснется бюджетов за разные годы (см. рамку на стр. 14).
- Пожалуйста, используйте электронную версию анкеты, которая предоставлена МБП. Пожалуйста, не изменяйте вопросы в другой формат, или не переделывайте структуру анкеты.

Интервью государственных служащих

Опрос государственных служащих в исполнительной и законодательной власти будет необходим для заполнения анкеты. Эти интервью необходимы, чтобы получить следующую информацию:

- Часть первая: таблицы 2, 3, и 4. Эти таблицы требуют, чтобы исследователь установил, если документ: недоступен для общественности, или он не издается, или издается для служебного пользования. В процессе заполнения этих таблиц необходимо интервью со служащими из соответствующих министерств, чтобы определить издается ли документ, или он издается только для внутреннего пользования.
- Аналогично, вопросы 69, 79, 120 и 123 в третьей части анкеты изучают информацию, которую члены законодательного органа должны получать. Эти вопросы будут, вероятно, требовать интервью с законодателями или служащими законодательного органа. Пожалуйста, смотрите третью часть этого *Руководства* “Ссылки и сноски для ответов” для дальнейших деталей по интервью государственных служащих.

Часть первая: доступность бюджетной документации

Эта часть анкеты рассматривает доступность бюджетных документов. С точки зрения организаций гражданского общества, занимающихся бюджетом, доступность для общества таких документов необходима, ведь только тогда они могут помочь в информировании граждан и способствовать эффективности бюджетного процесса. Цель этой анкеты – оценить открытость бюджетной системы, поэтому акцент делается на доступности для общества документов.

Первая часть анкеты содержит 4 таблицы, которые запрашивают о ключевых бюджетных документах, используемых в анкете. Эти документы включают: бюджетное послание, краткое изложение бюджета, проект бюджета, представленный исполнительной властью, сопутствующие бюджетные документы, гражданский бюджет, утвержденный бюджет, текущие отчеты, полугодовой отчет, годовой отчет и аудиторские отчеты. Они обсуждаются более детально ниже.

Ключевые бюджетные документы, используемые в исследовании

С помощью вопросов анкеты в Разделе 1 исследователи должны определить и классифицировать бюджетные документы своих стран в соответствии с четырьмя фазами бюджетного цикла. Документы, идентифицированные в Разделе 1, должны затем использоваться для ответа на соответствующие вопросы, приведенные в Разделах 2 и 3 (см. таблицу ниже).

| | Разделы 2 и 3 |
|--|------------------------------|
| Бюджетное Предложение Правительства..... | Вопросы 1-55, 66-68 |
| Проект бюджета..... | Вопросы 71-73 |
| Гражданский Бюджет..... | Вопрос 61 |
| Утвержденный Бюджет..... | Вопрос 81 |
| Отчеты в течение года | Вопросы 82-83, 85-91 |
| Полугодовой Обзор | Вопросы 92-95 |
| Годовой Отчет..... | Вопросы 101-110 |
| Аудиторский Отчет..... | Вопросы 111-113, 115,121-123 |

Вы можете не использовать документ, который выпускается в ходе одной фазы бюджетного цикла, для ответа на вопросы, касающиеся другой фазы. Это связано с тем, что анкета специально предназначена для оценки информации, доступной общественности в течение каждой отдельной из четырех фаз бюджетного цикла. Например, промежуточные отчеты, публикуемые для отчета о ходе исполнения бюджета (третья фаза бюджетного цикла) могут не использоваться для ответа на вопросы, касающиеся рассмотрения в парламенте бюджетного предложения правительства (вторая фаза бюджетного цикла).

▪ **ФАЗА 1: СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Бюджетное послание

Бюджетное послание иногда известно также как *Предварительное бюджетное заявление* должен быть доступен общественности. Этот документ должен быть обнародован исполнительной властью не позднее одного месяца до внесения проекта бюджета или *до представления* бюджетного предложения правительства в парламент. В нем должны быть раскрыты параметры, в соответствии с которыми правительство будет формировать бюджетное предложение – в частности, общие расходы, общие ожидаемые доходы и долги, которые могут возникнуть в течение наступающего бюджетного года. В целом, оно не является документом, в котором представлена очень подробная информация (такая детальная информация обычно представляется несколько недель или месяцев спустя в самом проекте бюджета). Он предназначен для раскрытия параметров, в которых исполнительная власть будет формировать проект бюджета. *Оптимальные подходы государств-членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета (The OECD Best Practices)* содержит описание, что должно содержаться в бюджетном послании.

В некоторых странах Министерство финансов публикует график важных дат и крайних сроков для министерств или местных органов власти, который оно использует при составлении бюджетного предложения правительства. График для формирования бюджета не должен смешиваться с бюджетным посланием.

▪ **ФАЗА 2: РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ БЮДЖЕТНОГО ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

Проект бюджета исполнительной власти и сопутствующая бюджетная документация

Бюджетное предложение исполнительной власти должно быть доступно общественности когда оно впервые представлено законодательной власти, или как минимум до того, как законодательный орган одобрит его, это делается с целью дать возможность общественности воздействовать на окончательный бюджет. Ни в коем случае предлагаемый бюджет не должен быть продержан до окончания обсуждений и принятия окончательного бюджета. В случаях когда финансовый год начинается до завершения рассмотрения законодательной властью предложенного бюджета, общественность должна иметь доступ к проекту бюджета исполнительной власти до его принятия, чтобы этот документ считался общественно доступным.

Сущность проекта бюджета исполнительной власти может сильно отличаться в разных странах: иногда это один документ, а иногда собрание сложных документов. Для того, чтобы ответить на вопросы 1-55 во второй части анкеты, пожалуйста, обратите ваше внимание как на основной проект бюджета исполнительной власти, так и на сопутствующую бюджетную документацию, которую может обеспечивать исполнительная власть.

Ниже приведены некоторые важные моменты, о которых следует помнить при определении бюджетного предложения правительства и вспомогательных к нему документов:

- Пожалуйста, не пользуйтесь принятой версией бюджета для ответа на вопросы 1-55, касающихся бюджетного предложения правительства. Приведенные в данном разделе вопросы направлены на оценку информации, доступной общественности во время рассмотрения бюджета в парламенте до того, как парламент одобрит или примет бюджет. Если бюджетное предложение недоступно общественности до одобрения документа парламентом, пожалуйста, выберите ответ “d” на все вопросы с 1 по 55.
- Фраза “сопутствующая бюджетная документация” в анкете используется в отношении к документам, которые напрямую связаны с бюджетом, и публикуются исполнительной властью одновременно или в течение нескольких дней после представления своего бюджетного предложения в парламент. Эти документы почти всегда готовятся тем же министерством или агентством, что координирует подготовку процесс подготовки бюджета и издает бюджет (такие как Казначейство Министерства финансов). Эти документы должны издаваться в пределах нескольких дней от основного бюджетного документа, так чтобы могли вместе использоваться для поддержки обсуждений бюджета до его принятия законодательным органом. Пожалуйста, не используйте информацию, которую исполнительная власть или Центральный банк могут публиковать в другое время года когда отвечаете на вопросы 1-55, связанные с проектом бюджета исполнительной власти.
- *Рамки среднесрочных расходов и Национальные планы развития.* Документы, обеспечивающие многолетние проекты (такие документы, как многолетнее планирование или среднесрочный план расходов) могут рассматриваться как “сопутствующий бюджетный документ” *если существует прямая связь с бюджетом.* Это будет требовать, чтобы эти многолетние проекты издавались ежегодно одновременно с бюджетом, что они основаны на одних и тех же с бюджетом макроэкономических допущениях, и, что они отражают одни и те же уровни доходов и расходов в годы, когда они частично перекрываются. (Это может относиться к вопросам 5-6 и 9-10).
- *Данные предшествующих лет в проекте бюджета исполнительной власти.* Не пользуйтесь информацией из документов, выпущенных в ходе других стадий бюджетного цикла (промежуточные отчеты, годовой и аудиторский отчеты) при ответе на вопросы 18-34, касающиеся сведений предыдущего года в бюджетном предложении правительства. Как отмечено выше, анкета специально предназначена для оценки информации, доступной общественности в течение каждой из четырех фаз бюджетного года. Следовательно на вопросы относительно данных предшествующих лет в проекте бюджета исполнительной власти нужно отвечать только на основе информации, которая содержится в проекте бюджета исполнительной власти. Если проект бюджета исполнительной власти не содержит

данных предшествующих лет, что описываются в этих вопросах, пожалуйста выберите ответ “d.” (Это может повлиять на вопросы 18-34.)

- **ФАЗА 3: ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА**

Утвержденный бюджет

После обсуждения проекта бюджета исполнительной власти, законодатели обычно утверждают какую-либо форму бюджета или ассигнования. Вопрос 81 анкеты покрывает содержание принятого бюджета. В этом вопросе, термин “утвержденный бюджет” относится к документу, который утверждается законодательным органом. В некоторых странах, проект бюджета исполнительной власти сильно отличается от утвержденного бюджета. Пожалуйста не используйте утвержденный бюджет, когда отвечаете на вопросы 1-55, которые относятся к проекту бюджета исполнительной власти.

Текущие отчеты

Иногда могут упоминаться как *месячные отчеты* или *квартальные отчеты*. Пожалуйста, используйте только текущие отчеты страны, когда отвечаете на вопросы 82-91. Текущие отчеты могут издаваться в форме единого консолидированного отчета для всего правительства, или различными агентствами могут издаваться составные отчеты. Например, Национальный банк может издавать их, дополнительно к Министерству финансов. В некоторых случаях, агентства собирающие доходы выпускают свои собственные отчеты. (Вопросы 92-95).

Наличие доступа к своевременной информации является ключевым фактором в способности общественности осуществлять эффективный надзор. Чтобы считаться общественно доступными для *Вопросника Открытости Бюджета* текущие отчеты должны выпускаться не позднее трех месяцев

Обзор за середину года

Чтобы обеспечить своевременность и пользу отчета, он должен быть выпущен не позднее трех месяцев по окончанию отчетного периода. Например, в стране с финансовым годом с Января по Декабрь, среднегодовой отчет будет считаться общественно доступным при условии что он покрывает период с Января по Июнь и будет выпущен не позднее конца Сентября.

Лучшая практика OECD содержит подробное описание как должен выглядеть средне-годовой отчет. Отчеты выходящие шесть месяцев в течении бюджетного года не являются заменой. Если нет отдельного средне-годового обзора в их стране, исследователи должны ставить “d” для всех вопросов относящихся к средне-годовому обзору чтобы показать что такой документ не доступен общественности (Вопросы 92-95).

- **ФАЗА 4: МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

- **Годовой отчет**

Годовой отчет может публиковаться как отдельный консолидированный отчет для всего правительства, или отдельные министерства и ведомства могут публиковать отдельные отчеты. Эти отчеты или комплект отчетов (вопросы 101-110), которые издаются исполнительной властью, отличаются от аудиторских отчетов, которые описаны ниже.

Чтобы считаться общественно доступными годовые отчеты должны быть выпущены не позднее двух лет после окончания финансового года. Например, в стране с финансовым годом с Января по Декабрь годовой отчет 2006 должен быть выпущен не позднее Декабря 2008 чтобы он считался общественно доступным в *Вопроснике Открытости Бюджета*. Годовые отчеты использованные при ответе на вопросы Исследования Открытости Бюджета 2008 не могут быть снова использованы при ответах на вопросы Исследования Открытости Бюджета 2010.

- **Аудиторские отчеты**

Пожалуйста, пользуйтесь годовым отчетом, выпущенным Высшим Аудиторским Институтом, подтверждающим окончательные годовые расчеты правительства, для ответа на вопросы, касающиеся аудиторского отчета. Данный документ должен публиковаться Высшим Аудиторским Институтом, а не исполнительной властью. К нему относятся вопросы 111-113, 115.

Чтобы считаться общественно доступными по *Вопроснику Открытости Бюджета* аудиторские отчеты должны быть выпущены в течении двух лет по окончанию финансового года, к которому они относятся. Например, аудиторский отчет за 2006 – 07 в стране с финансовым годом с Апреля по Март может считаться общественно доступным если он выпущен не позднее Марта 2009. Аудиторские отчеты подготовленные к Исследованию Открытости Бюджета 2008 не могут быть использованы в Исследовании Открытости Бюджета 2010.

Таблица 1. Документы какого бюджетного года используются при заполнении анкеты

Для таблицы 1, исследователь должен обеспечить соответствующий год для используемого бюджетного документа, если документ общедоступен. Если документ недоступен для общественности, пожалуйста укажите “Не доступен.” Пожалуйста смотрите ниже дальнейшие пояснения определения “документ, доступный общественности.”

На бюджете какого года следует основывать ответы на вопросы анкеты?

Во второй и третьей части анкеты содержится ряд вопросов о разных бюджетных документах и разных стадиях бюджетного процесса. Если не указано другое, каждый вопрос должен относиться к последней по времени опубликованной версии данного документа или наиболее недавней стадии бюджетного процесса. Таким образом, анкета коснется бюджетов за разные годы.

Например, предположим, что анкета заполняется в Июне 2009 в стране с финансовым годом с Апреля по Март. Также предположим, что бюджет финансового года (2009- 10) был рассмотрен органами законодательной власти и утвержден в качестве закона. В этом случае исследователь должен использовать бюджет 2009-10 по вопросам, касающимся бюджета, предложенного органами исполнительной власти и по процессам формирования, обсуждения и принятия бюджета. Для этих вопросов финансовый год 2008-09 будет считаться бюджетным годом (БГ).

Однако поскольку финансовый год 2009-10 только начался, вопросы, касающиеся мониторинга бюджета в годовых отчетах, будут относиться к отчетам за 2008-09 бюджетный год, так как это последний по времени бюджет, по которому составлены годовые отчеты. Более того, хотя в этом примере финансовый год 2008-09 завершен, возможно, что окончательный годовой или аудиторский отчет по нему все еще не составлен во многих странах. Таким образом ответы на вопросы по этим аспектам будут относиться к бюджету 2007-08 года или бюджету 2006-07 в зависимости от того когда были выпущены отчеты (Замечание: они должны быть выпущены в течении двух лет с конца отчетного периода чтобы быть квалифицированы как «общественно доступные» по *Вопроснику Открытости Бюджета*).

Отметьте что правительства могут быть непоследовательными при выпуске для общественности определенных бюджетных документов, а также при проведении некоторых аспектов бюджетного процесса. Это создает трудности для исследователей при определении на какой финансовый год ссылаться при ответе на вопросы. В вышеприведенном примере вопросы о до-бюджетном заявлении будут относиться к 2009-10 финансовому году. Если до-бюджетное заявление не было выпущено для 2009-10 финансового года, то этот факт должен отражаться на ответах исследователя даже если такой документ выпускался в некоторый предыдущий год. Если с другой стороны до-бюджетное заявление не было выпущено на 2009-10 финансовый год по какому-то законному единичному случаю (как выборы), разрешается использовать до-бюджетное заявление 2008-09 финансовоего года в качестве базиса для ответов на вопросы об этом документе. В таких случаях исследователи должны предоставить объяснения такого выбора под их ответами на вопросник.

Когда документ рассматривается как «Доступный общественности»?

ЭТО ВАЖНО: Для ответа на вопросы, которые предназначены для оценки содержания бюджетных документов, вы можете пользоваться только находящимися в открытом доступе документами.

Общедоступные документы – это документы, которые могут получить любой и все граждане путем обращения в государственный орган власти, который выпускает документ.

В приведенной ниже таблице перечислены вопросы, на которые необходимо ответить с помощью общедоступных бюджетных документов:

| | |
|--|----------------------|
| Бюджетное Предложение Правительства..... | Вопросы 1-55 |
| Проект бюджета..... | Вопросы 71-73 |
| Утвержденный Бюджет..... | Вопрос 81 |
| Отчеты в течение года | Вопросы 82-91 |
| Полугодовой Обзор | Вопросы 92-95 |
| Годовой Отчет..... | Вопросы 101-110 |
| Аудиторский Отчет..... | Вопросы 111-113, 115 |

Для целей анкеты бюджетные документы и отчеты, которые готовятся органами исполнительной власти или другими структурами, такими как Высший Аудиторский Институт, разделены на следующие четыре категории:

- 1) документы, которые не издаются вообще;
- 2) документы, которые издаются только для служебного пользования и недоступны для общественности;
- 3) документы, которые издаются, и становятся доступными широкой общественности бесплатно или за минимальную плату, но только если представители общественности соответствующий документ в правительственном офисе;
- 4) документы, которые издаются, и распространяются для широкой публики либо бесплатно, либо за минимальную плату, так, что общественность может иметь доступ к документу, не обращаясь непосредственно в органы власти (например, в Интернете или в публичной библиотеке).

Чтобы ответить на этот вопрос, документ должен рассматриваться как «доступный общественности» только в упомянутых случаях “3” или “4”.

Большинство стран в мире не имеют точно определенной в законе процедуры для обеспечения немедленного издания общественного документа для всех заинтересованных сторон. Мы определяем доступную для общественности информацию как информацию, которую любой и все граждане могут получить через запрос государственным органам, которые издадут документ. Это означает, что:

- Документ доступный в Интернете (только если они равно доступны в Интернете) может рассматриваться как доступный для общественности при ответе на анкету.
- Документ, который доступен только через подписку на специализированный бюллетень или публикация, издаваемый исполнительной властью должен рассматриваться как не доступный для общественности, если только этот бюллетень не доступен просто для широкой общественности или бесплатно, или через минимальную подписную цену, или через такие источники, как общественные библиотеки.
- Если документ недоступен от органа власти, который издает документ, он должен рассматриваться как недоступный для общественности. Например, если невозможно получить аудиторский отчет от Верховного института Аудита, но он может быть получен через запрос к законодателю, тогда документ должен рассматриваться как недоступный общественности. Аналогично, документ, который исполнительная власть передает законодателям, но который недоступен для широкой общественности через запрос к исполнительной власти, должен рассматриваться как недоступный общественности.
- Документ, который доступен любому или всем членам общества кто его запрашивает, может рассматриваться как общедоступный для целей данного исследования. Документ, доступный только отдельным личностям или членам общества, когда в нем отказано другим, кто его запрашивает, не может рассматриваться как соответствующий условию доступного для общественности документа. Например, в некоторых странах только те, кто поддерживает дружеские отношения с государственными чиновниками могут получить документ, в то время как на просьбы обычных граждан или выборочных организаций гражданского общества поступает отказ. Если это имеет место в вашей стране, документы не могут считаться доступными для общественности. Пожалуйста, рассмотрите возможность проведения теста, как описано ниже, для сбора свидетельств отказа в просьбах предоставить бюджетные документы.

ЭТО ВАЖНО: Если у вас имеются какие-либо сомнения относительно того, будет ли отказано в предоставлении документа, попросите других исследователей, группы гражданского общества или представителей общественности в вашей стране провести тест на доступность документов.

Если у вас есть любые сомнения, о том, что запрос документа может быть отклонен, пожалуйста, опрашивайте других исследователей, представителей групп гражданского общества членов общественности в вашей стране чтобы действительно проверить доступность документа. Попросите их сделать запрос на документ, если есть случаи отказа в предоставлении документа. Отметить факты о запросах, которые было отказано в предоставлении документа, включая имена тех, кто делал запрос, дату и время запроса, имя официального лица, или офиса, куда запрос был сделан, или любые другие причины в отказе предоставить документ. Эта информация может быть ценным фактом, который может быть представлен

общественности с результатами исследования, и помочь отстаивать принятие в законодательстве ясных процедур, которые требуют, чтобы официальные лица предоставляли документы для общественности.

Если у вас есть вопросы, как это определение относительно доступности документов для общественности может быть использовано в вашей стране, пожалуйста, свяжитесь с нами.

| Бюджетный документ | Сроки выпуска для «общественно доступных» документов |
|---|--|
| До-бюджетное заявление | Должно быть выпущено минимум за один месяц до того как бюджетное предложение исполнительной власти будет направлено на рассмотрение в законодательный орган. |
| Бюджетная подборка | Должно быть выпущено до или в течении рассмотрения законодательным органом бюджетного предложения исполнительной власти, т.е. до принятия бюджетного предложения исполнительной власти. |
| Бюджетное предложение исполнительной власти | В идеальном случае должно быть выпущено одновременно с податием документа в законодательный орган. Как минимум, оно должно быть выпущено на момент рассмотрения в законодательном органе но до его принятия в законодательном органе. Предложение, выпущенное после обсуждений в законодательном органе не может считаться «общественно-доступным». |
| Документы поддержки | Должны быть выпущены в то же время что и бюджетное предложение исполнительной власти (см. Выше) |
| Действующий бюджет | Должен быть выпущен не позднее трех месяцев после утверждения бюджета законодательным органом. |
| Гражданский бюджет | а. Если это упрощенная версия бюджетного предложения исполнительной власти она должна быть выпущена в тоже самое время что и «общественно доступное» бюджетное предложение исполнительной власти. б. Если это упрощенная версия действующего бюджета, она должна быть выпущена в тоже самое время что и «общественно доступный» действующий бюджет. |
| Отчеты в течении года | Должны быть выпущены не позднее трех месяцев после отчетного периода. |
| Обзор за середину года | Должны быть выпущены не позднее трех месяцев после отчетного периода. |
| Годовой отчет | Должен быть выпущен не позднее двух лет по окончанию финансового года (отчетный период). |
| Аудиторский отчет | Должен быть выпущен не позднее двух лет по окончанию финансового года (отчетный период). |

Таблица 2: Ключевые Бюджетные Документы: названия и Интернет- ссылки

Таблица 2 запрашивает у исследователя название и ссылки на Интернет адреса веб- сайтов для каждого использованного документа. Для тех документов которые не размещены в Интернете пожалуйста укажите одно из следующих: “Не издается,” “Издается, но недоступно для общественности,” “Доступен общественности, но нет в Интернете.”

Очень важно не путать один бюджетный документ с другим, когда заполняете анкету. Мы высылали вам копию документа «Оптимальные подходы государств-членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета» потому что в нем содержатся очень четкий перечень всех бюджетных документов для страны и детальное содержание каждой из них. Исследователи говорили нам, что во время проведения прошлого исследования, что документ ОЭСР был очень полезным для идентификации и различий между бюджетными документами. Во многих странах определить отличие между документами может быть очень сложно, и для ответов на вопросы анкеты во второй и третьей части очень важно не путать документы. Пожалуйста, свяжитесь с нами немедленно, если у вас возникнут проблемы.

Таблицы 3 и 4. Распространение документов

Эти таблицы делятся на две части. Верхняя часть запрашивает, издается ли этот документ:

- a.) не издается,
- b.) издается для служебных целей, но недоступен общественности,
- c.) издается и доступен для общественности только по запросам,
- d.) издается и распространяется общественности.

Для каждого документа, пожалуйста, выберите “Да” в одном квадрате “a”, “b” “c” или “d.” Пожалуйста, не ставьте “Да” для более, чем одного квадрата “a” “b” “c” или “d”.

Нижняя часть должна быть заполнена только для документов, которые распространяются для общественности (*а именно, если ответ в верхней части таблицы был “d”*). Эта часть оценивает своевременность распространения, как широко они распространяются, или исполнительная власть активно продвигает их для СМИ и общественности.

Вопросы 1-2 касаются выбора времени и предварительного оповещения. Предварительное опубликование даты важно, потому что оно обязывает исполнительную власть издавать информацию и дает возможность гражданскому обществу планировать и готовить свои публикации.

Вопросы 3-8 касаются доступности документов. Например, Вопрос 3 спрашивает, если есть отсрочка в издании документа для общественности непосредственно после его издания для других, например СМИ.

Вопрос 4 спрашивает, планирует ли исполнительная власть разместить документ на сайте, где с ним может ознакомиться общественность. Однако во многих странах интернет не является общедоступным или остается дорогим, что загрузка такого большого документа как отчет по бюджету будет чрезмерно дорогой. Следовательно, вопросы 5-6 спрашивают о распространении отпечатанных копий, доступных бесплатно (или за символическую плату). Распространение должно рассматриваться как ограниченное если количество бесплатных копий предоставляется членам законодательного органа, СМИ, другим, заинтересованным в бюджетном анализе (например, предоставление бесплатных копий на публичном мероприятии по бюджету). “Массовое” распространение имеет место, когда распространение направлено на не-экспертное сообщество, для тех, кто не прилагает усилия искать и просматривать бюджетные документы (например, через масштабное распространение газеты).

Вопросы 7-8 Вопрос 7 фокусируется на достижении тех частей страны, которые вне столицы или основных финансовых центров. Когда документ размещается в Интернете, это может решать проблему географического распределения, но если в разбросанных сельских населенных пунктах Интернет недоступен - это не поможет. Это причина по которой вопрос 7 спрашивает, если документ “доступен для чтения”, что подразумевает, что барьеры для доступа не должны быть непомерно высокими. Вопрос 8 спрашивает, предоставляется ли информация более чем на одном языке, когда это необходимо. В странах, где говорят на многих языках, отчет должен быть написан на языке, на котором его сможет прочесть наибольший процент населения.

Вопросы 9 рассматривает, предпринимает ли исполнительная власть активные шаги, чтобы повысить интерес пользователей, как наиболее просто получить доступ к документу. Продвижение идет помимо распространения, которое является пассивным актом, делая информацию доступной для пользователей, которые заинтересованы поучить ее.

Часть вторая: Проект бюджета исполнительной власти

Первая часть Анкеты по открытости бюджета рассматривает информацию, приведенную в проекте бюджета, составленном исполнительной властью, когда бюджет представляется на рассмотрение органам законодательной власти, а также то, как изложена эта информация. Бюджет – это не только важный источник информации, он еще и привлекает больше внимания законодателей, СМИ и общественности, чем любой другой документ, регулярно издаваемый исполнительной властью. Из-за этого повышенного внимания к бюджету очень важно, чтобы и в нем, и в сопутствующих документах была представлена ясная и всеобъемлющая информация.

Часть вторая разделена на пять подкатегорий. Первые четыре охватывают информацию, которая должна быть раскрыта в проекте бюджета исполнительной власти или сопутствующей бюджетной документации. Пятая категория связана с информацией, что не содержится непосредственно в бюджетной документации, но может быть важна для анализа бюджета:

- **Оценка бюджетного года и бюджета последующих лет за ним.** Этот подраздел изучает типы расходов, поступлений и оценки долгов, использованных в бюджетной документации для иллюстрации проекта бюджета исполнительной власти, а также макроэкономических допущений, лежащих в основе бюджета. Эта часть также рассматривает оценки, что исполнительная власть должна представить для будущего бюджетного года.
- **Оценка лет, предшествующих бюджетному году.** Здесь ставятся те же вопросы, но относительно лет, предшествующих бюджетному году. Эти данные важны, поскольку они дают ориентир, по которому можно оценить бюджетные предложения; например, проследив долговременные тенденции, можно просчитать осуществимость и устойчивость будущих бюджетных предложений.
- **Полнота информации.** Этот раздел оценивает ряд частных деталей, которые обычно недостаточно хорошо освещаются в бюджете. Иногда в официальном представлении бюджета могут отсутствовать описания некоторых видов фискальной деятельности либо потому, что они проходят вне рамок бюджета (такие, как внебюджетные фонды), либо потому, что используются несоответствующие методы отчетности (например, кассовый учет не отражает условные обязательства). Тем не менее, такие статьи могут сильно влиять на способность правительства достичь своих финансовых и политических целей. Поэтому для обсуждения бюджета необходимо, чтобы были предоставлены указания или оценки таких статей.
- **Отчеты по бюджету и мониторинг исполнения** исследует меру, в которой исполнительная власть включает информацию, которая помогает объяснить связь между оценкой бюджета и достижением целей политики правительства. Вопросы важны для тех, кто интересуется анализом бюджетного влияния, особенно производительность и результатами. Эти вопросы выявляют являются ли дискуссии проекта бюджета понятными и информативными. Эти подходы важны, если исполнительная власть желает инициировать широкие дебаты и более содержательный бюджетный процесс.
- **Дополнительная ключевая информация для бюджетного анализа и мониторинга** исследует, доступна ли информация, которая помогает понять и анализировать проект бюджета исполнительной власти. Например, вопросы спрашивают, делает ли исполнительная власть доступной для общественности анализ о распределении налогового бремени, и глоссарий терминов, использованных в бюджетной документации. Информацию, которая запрашивается в этом разделе, не требовалось включать в проект бюджета исполнительной власти. Если исполнительная власть делает доступной такую информацию для общественности в другой бюджетной документации, она может рассматриваться для ответов на эти вопросы.

Структура ответов на вопросы

Почти все вопросы имеют четыре возможных ответа, а также “ Данный вопрос неприменим / иное”. В общем, первый ответ (буква “а”) – наиболее позитивный ответ, отражающий лучшую практику для предмета изучения этого вопроса. Второй ответ (буква “b”) намеревается отразить лучшую практику. Ответ “с” отражает некачественную, слабую практику, в то время как четвертый ответ (буква “d”) – наиболее негативная.

Для целей численного подсчета ответов, ответу “а” присвоено 100 процентов, “b” оценивается как 67 процентов, “с” – 33 процента, и “d” оценивается как 0 процентов. Ответ “е” «данный вопрос неприменим / иное» вообще не рассматривается при подсчете.

Как упоминалось ранее, ответ “а” отражает “лучшую практику” когда имеет место открытое и прозрачное составление бюджета. В большинстве случаев, эти лучшие практики имеют отношение к своевременности и содержанию специфичных бюджетных документов, которые описаны в документе «Оптимальные подходы государств-членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета». Однако, эта анкета охватывает темы в дополнение к таким как бюджетные документы и для многих из них не существует стандартизированной «лучшей практики». Таким образом, анкета предпринимает попытку установить разумные цели в этих областях.

Уже говорилось, что анкета не берет на себя задачу обязывать, что страны должны заниматься самой передовой бюджетной практикой. Это, например, соответствие со всеми стандартами, представленными в *Руководстве по статистике государственных стандартов МВФ* (2001 г.), такой как учет по методу начислений или ведение бухгалтерского баланса.

Обычная структура для ответов на вопросы “а” содержит формулировку “содержится полная информация» и информация включает «подробное описание и количественные оценки». Подробное описание в этом случае призвано объяснить и предложить подходящий контекст количественным оценкам; в то время как от количественных оценок в форме таблиц или графиков, ожидается, будут получены дополнительные детали для подробного описания. Так вы выбираете ответ “а” в случае, когда вся информация представлена подобающим образом.

Ответы “b” и “с” пытаются охватить те ситуации, в которых обеспечивается только часть информации. С этой точки зрения, “b” должен рассматриваться как позитивный ответ, когда доступно большинство желаемой информации, хотя некоторых деталей не хватает. Фраза “некоторых деталей” пытается охватить те ситуации, например, когда отчет неполный или количественные оценки недостаточно детальны. Но несмотря на эти недостатки, предоставленная информация все же дает хорошее восприятие этих вопросов и достаточно позволяет группам гражданского общества предпринимать серьезный анализ и заниматься значительно бюджетными дебатами.

В противоположность ответу “b”, ответ “c” применим, когда в предоставленной информации «отсутствуют существенные детали». Это рассматривается как негативный ответ, потому что (в отличие от “b”) предоставленная информация не дает хорошее восприятие этих вопросов или не способствует значительному анализу. Ответ “c” конечно шаг вперед по сравнению с ответом “d”, который применим, когда информация не предоставляется.

Ответы «вопрос неприменим»

Несмотря на то, что вопросы и ответы были составлены, так чтобы фактически применить ко всем странам, есть случаи, когда они неприменимы к особым обстоятельствам в стране. Для таких ситуаций, предоставлен ответ “e” «данный вопрос неприменим/иное».

Пожалуйста используйте этот ответ умеренно, и выбирайте только после тщательного рассмотрения применимости всех других ответов. Для подсчета количества очков, вопрос отмеченный ответом “e” не применим был исключен из рассмотрения. Персонал МБП будет связываться с Вами для обсуждения всех вопросов, отмеченных «вопрос неприменим» во время контрольного просмотра.

Для все ответов отмеченных «вопрос неприменим» пожалуйста обеспечьте краткое объяснение в разделе Ссылки и / или комментарии почему вы верите, что выбор ответа, обеспеченного вами не подходит, или почему другие ответы будут более подходящими.

Ответы вовлекающие документы, которые недоступны общественности

Анкета по открытости бюджета специально предназначена для оценки информации, доступной для общественности. Таким образом, ответы на вопросы должны основываться на информации, которая доступна для общественности. Пожалуйста не отвечайте на вопросы основываясь на информации, к которой вы имеете специальный доступ через контакты в исполнительной власти, или которые могут быть предоставлены вам дружественными законодателями. Если информация недоступна общественности, как общее правило, должен быть отмечен ответ “d.”

Более того, если документ недоступен общественности, то все вопросы, связанные с этим документом должны быть отмечены “d”. Например, если проект бюджета исполнительной власти недоступен общественности после того, как внесен в законодательный орган и становится доступным только после того, как законодатели принимают бюджет, тогда все вопросы 1-55 должны быть отмечены “d”. Аналогично, если полугодовой отчет недоступен общественности, тогда все вопросы 93-96 должны быть отмечены “d”.

| | |
|--|---------------|
| Бюджетное Предложение Правительства..... | Вопросы 1-55 |
| Проект бюджета..... | Вопросы 71-73 |
| Утвержденный Бюджет..... | Вопрос 81 |

| | |
|-----------------------------|-----------------------|
| Отчеты в течение года | Вопросы 82-91 |
| Полугодовой Обзор | Вопросы 92-95 |
| Годовой Отчет | Вопросы 101-110 |
| Аудиторский Отчет..... | Вопросы 111-113, 115. |

Ссылки и сноски

Мы ожидаем, что публикация результатов сравнительного исследования по странам будет высоко profile событием, что будет привлекать значительный контроль и побуждать глобальные общественные дебаты по вопросам бюджетной прозрачности. Поэтому мы просим исследователей упомянуть использованные источники информации или ссылки, когда отвечаете на вопросы 1-122 во второй и третьей частях анкеты. Это направлено на то, чтобы продвинуть доверие СМИ и других пользователей информации.

Коротко отмечайте источник, или обеспечивайте короткий комментарий (который может быть таким же коротким как одно предложение или один параграф, что больше подходит) для каждого вопроса. Ссылки или комментарии должны упоминать название или часть бюджетного документа, из которого вы черпаете ваш ответ, или должно быть описано состояние вопроса, которое привело вас к выбору именно этого ответа.

Пожалуйста, придерживайтесь как можно более коротких ссылок и комментариев, насколько возможно. Ни в коем случае длина комментария не должна превышать максимальную длину, которая предоставлена для комментария в клетке электронной версии анкеты, предоставленной вам МБП. Во многих случаях, максимальная длина комментария в клетке может быть 18 строчек.

Когда отвечаете на вопросы, которые спрашивают о наличии определенного типа информации, возможно, ваша ссылка будет не более одного предложения, обеспечивающего название бюджетного документа и место в этом документе, из которого вы почерпнули свой ответ. (Это может включать номер страницы, раздел, название и номер таблицы и т.д.). *Пожалуйста, будьте уверены, что включили Интернет – адреса для документа в вашей ссылке, если он размещен на сайте.*

Пожалуйста, помните, что это международная инициатива, и многие читатели вашей анкеты могут быть не знакомы с деталями бюджетного процесса в вашей стране, или не осведомлены о важных персонах или участников бюджетного процесса. Таким образом, пожалуйста, проверьте написание названия документа, избегайте или объясняйте любой специализированный термин, который может использоваться в вашей стране, и объясняйте читателю специальные условия, которые могут влиять на ваш ответ, но о которых международная аудитория может не знать.

- Краткая ссылка, включающая ссылку на информацию, взятую из бюджетного документа, может быть в один-два предложения длиной и выглядеть следующим образом (Исследователи должны обязательно включить Интернет адрес документа в своих ссылках, если документ размещен в Интернет):

Информация, определяющая различные источники налоговых доходов по видам может быть найдена на странице 36, Приложения 5 проекта федерального бюджета для 2004 г., называющегося «Размеры доходов федерального бюджета в 2004 г.»
ИЛИ

Информация упомянута в разделе 5 сопроводительной записки к бюджету, которая называется «Консолидированный государственный бюджетный сектор для 2004 г.». Эта сопроводительная записка может быть найдена в Интернете по адресу:
www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2004/mensaje/cap5.htm

- В случае, когда бюджетный документ предоставляет только частичную информацию, вы можете предпочесть приведение ссылки или цитаты, которая может дать некоторое представление читателю о том, почему вы выбрали ответ “b” или “c”. Следующий комментарий может быть предоставлен:

Детальная информация обеспечивается для более чем двух третей расходных программ начиная со стр. 34 Республиканского бюджета на 2004 финансовый год. Однако, некоторые министерства и ведомства, такие как министерство сельского хозяйства не предоставляет детали программного уровня своего бюджета. Вместо этого, расходы этих министерств просто перечисляются в общем агрегированном виде для всего министерства, или как трансферт государственному предприятию.

ИЛИ

Информация по некоторым, но не всем расходам, классифицированная по экономической классификации обеспечивается в параграфе 2.5 проекта бюджета исполнительной власти, «Консолидированный бюджета государственного сектора, и многолетнее бюджетное прогнозирование.» Детальная информация по экономической классификации в целом предоставляется только для редких расходных программ чтобы заинтересовать международных доноров.

- Если документ в вопросе или информация недоступны для общественности, вы можете привести такой комментарий:

Этот документ недоступен для общественности.

ИЛИ

Этот документ издается для служебного пользования, но недоступен для общественности.

ИЛИ

Обзор проекта бюджета исполнительной власти на 2004 г. «Консолидированный бюджет государственного сектора в 2004 г.» и дополнительная информация, прилагающаяся к бюджету («Инвестиционный бюджет для государственных предприятий» и «Условия заимствований») свидетельствуют, что эта информация не показывается в документах.

- В отдельных случаях, вы можете пожелать привести *пример*, чтобы подкрепить доверие к вашему ответу. Пример может также дать читателю понимание того, почему вы выбрали именно этот ответ. Ваш пример будет значительно продвигать и укреплять, делая его более специфичным, и обеспечивать конкретные детали (даты, имена, действия) о предметах, которые вы описываете:

Конечный срок исполнительной власти для предоставления проекта бюджета законодательной власти зафиксирован в Законе о финансовом управлении (Закон No. 24.156). Однако, исполнительная власть редко придерживается этого конечного срока. Например, во время 2004 бюджетного года, исполнительная власть должна была предоставить свой проект к 30 апреля, однако не передавала на рассмотрение до 26 мая.

ИЛИ

Законодательных требований относительно конечной даты передачи проекта бюджета в законодательный орган до начала бюджетного года нет. Это ограничивает возможности для защиты и участия гражданского общества и общественности. Например, правительственный бюджетный год заканчивается 30 июня, но во время 2004 бюджетного года бюджет не был вынесен на обсуждение до первой недели июля. Законодательство было под давлением принять бюджет, и дебаты проводились только с 3 по 8 июля.

ВАЖНОЕ ПРИМЕЧАНИЕ ДЛЯ ТЕХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ В СТРАНАХ, В КОТОРЫХ АНКЕТИРОВАНИЕ ПО ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА БЫЛО ЗАВЕРШЕНО В 2008.

Пожалуйста, дайте в разделе комментариев объяснение изменению ответов на вопросы прошлой анкеты. Объяснение может быть очень кратким, например:

«Выбранный ответ показывает улучшение (ухудшение) в выполнении по сравнению с результатами исследования, проведенного в 2006 г», или «Презентация (или практика) не изменилась по сравнению с предыдущим периодом, но повторная оценка, проведенная исследователем, отметила изменение ответа».

Предоставление подобных кратких объяснений изменения ответов при сравнении двух различных периодов значительно ускорит проведение анкетирования (сотрудники МБП планируют связаться с исследователями по каждому изменению ответа в ходе одного исследовательского цикла по сравнению с предыдущим при отсутствии объяснений).

Ссылки на интервью с государственными чиновниками

Интервью со служащими в исполнительной и законодательной власти будут необходимы при заполнении некоторых частей этой анкеты.

Таблицы в 1 части этой анкеты требуют, чтобы исследователь указал, если документ: доступен ли общественности, если он не издается, или издается для служебного пользования. Для заполнения этих таблиц понадобится интервью со служащими из

соответствующих министерств, чтобы определить, если документ не издается. То издается ли он для служебного пользования.

Аналогично, вопросы 69, 79, 120, и 123 выявляют информацию, которую получают члены законодательного органа. Это вопросы требуют интервью с членом законодательного органа или служащим. Пожалуйста, будьте уверены, что вы опросили и получили перспективы законодателей, которые не являются членами правящей партии или правящей коалиции в вашей стране при получении ответов на эти вопросы. Ошибки при предоставлении информации оппозиционной партии могут стать основой для низких баллов при этой серии вопросов, и должны быть отмечены в части «Комментарии и/или ссылки».

Вы можете использовать комментарии, чтобы отметить любые важные политические стороны, которые были исключены из доступа к бюджетной информации или бюджетных дебатов. (Это может быть обусловлено отказом доступа самого парламента, потому что отсутствуют свободные и честные парламентские выборы, или из-за других условий, таких как произвольный отказ или аннулирование регистрации политических партий.)

Определение официальных лиц, которых вы будете интервьюировать для заполнения этой анкеты, будет значительно укреплять доверие к вашим комментариям, когда вы предоставите исследование для общественности. Однако, в анкете не обязательно поименно указывать имена государственных служащих, которых вы интервьюировали. (В некоторых странах, будет невозможно получить интервью у официальных лиц, они будут давать интервью только при условии, если их имена не будут публиковаться.)

Тем не менее, если возможно, вы должны попытаться определить интервьюированных официальных лиц как можно более конкретно. Например, включите *имя государственного служащего, его (или ее) должность, министерство или агентство и дату интервью*, в дополнение к той информации, относящейся к делу, которая была предоставлена во время интервью. (Пожалуйста, помните, что это хорошая практика формировать и хранить датированные записи всех ваших интервью.)

Экспертная оценка

После того, как вы заполните и предоставите анкету, персонал МБП будет рассматривать ее и обсуждать с вами все те вопросы, которые могут показать, что ответы были выбраны с использованием допущений, которые не согласуются с тем, каким образом выбирались ответы в других странах. Анкета затем будет предоставлена двум анонимным экспертам для рассмотрения и оценки. Использование системы оценки независимых экспертов должно повысить доверие СМИ и других пользователей, что данные свободны от потенциальных предвзятых оценок. МБП постарается также получить комментарии правительства страны, в случае поступления запроса со стороны исследовательской организации, для включения их в качестве третьего сборника комментариев дружеской проверки.

Если бюджетный документ в вашей стране не размещается в Интернете, мы попросим вас, если возможно, чтобы вы располагали комплектом документов, которые

вы использовали при заполнении анкеты. Мы будем связываться с Вами, если анонимный эксперт в вашей стране столкнется с любой проблемой, которую мы не сможем решить без доступа к документам. Мы будем обсуждать потенциальные пути разрешить ограниченный доступ к информации, включая позволение посетить ваш офис для рассмотрения документов, предоставления нам документов, имеющих отношение к делу, на короткий период, или закупку комплекта документов от нашего имени. МБП будет ответственен за любые платежи или расходы, связанные с предоставлением бюджетных документов экспертам для оценки.

Как только эксперт по оценке выполнит свою работу, мы снова свяжемся с вами, чтобы продолжить обсуждать любые необходимые согласования ответов. Как часть этого процесса, мы можем попросить написать вас дальнейшее уточнение выбора ваших ответов. Мы ожидаем, что уточнение будет коротким и не превысит четырех абзацев на каждый вопрос.

Пояснения к вопросам 1-65

Чтобы рассматриваться как «общественно доступное» в рамках Исследования Открытости Бюджета, бюджетное предложение исполнительной власти должно быть доступным общественности на момент передачи его в законодательный орган на рассмотрение или же на каком то этапе его рассмотрения в законодательном органе до момента принятия его в качестве закона. Бюджетные документы поддержки для бюджетного предложения исполнительной власти должны выпускаться примерно в то же самое время когда предложение сделали общественно доступным.

Замечание: Хотя до-бюджетное заявление может быть выпущено примерно в то же самое время когда бюджетное предложение исполнительной власти стало общественно доступным, оно не является бюджетным документом поддержки.

Оценка бюджетного года и далее (Вопросы 1-17)

Вопросы 1 – 6 касаются расходов. Первые три вопроса рассматривают основные способы организации или классификации общих расходов в бюджете: по административным единицам, по функциональной классификации и по экономической классификации.

Каждая из этих систем классификации имеет различные преимущества. Например, при указании расходов по административным единицам указано, какое именно государственное учреждение (министерство, департамент или агентство) распоряжается денежными средствами и в конечном итоге отвечает за их использование. Функциональная классификация указывает программные цели, или цели на которые расходуются бюджетные средства, как-то здравоохранение, образование или оборона. Экономическая классификация предоставляет информацию о природе расходов, например, используются ли средства для выплаты заработной платы, финансирования капитальных проектов или программ социальной поддержки.

В отличие от классификации по административным единицам, которая может сильно варьироваться для разных стран, функциональная и экономическая классификации

разработаны международными организациями по единому стандарту.¹ Параллельные исследования в разных странах облегчаются при соблюдении международных стандартов.

Для ответа "а" на эти вопросы необходимо, чтобы все расходы, указанные в бюджете, были организованы по классифицированной системе и, в случае применения функциональной и экономической классификации, чтобы соблюдались международные стандарты. В отличие от этого, ответ "с" предполагает, что значительная часть расходов не классифицирована должным образом. Например, можно дать ответ "с", если некоторые основные функции (такие, как образование и здравоохранение) указаны по отдельности, но остается большая часть бюджета, где расходы не разделены по функциям, из-за чего невозможно идентифицировать ассигнования средств на другие функции (такие, как расходы на жилищную политику или транспорт).

Если первые три вопроса рассматривают системы классификации, то вопрос 4 касается расходов на отдельные «программы». Стандартного определения термина «программа» нет, смысл этого термина может значительно изменяться от страны к стране. Однако, для ответа на вопросы анкеты пожалуйста относите термин «программа» к любому уровню деталей ниже административной единицы, такой как министерство или агентство. Например, бюджет министерства здравоохранения должен быть разделен на отдельные подгруппы, такие как «первичное здравоохранение», «госпитали», «администрация». Для ответа на вопросы анкеты, эти подгруппы могут рассматриваться как равные программам, если они делятся на более мелкие, более детальные единицы, но их нет.

Примечание для франкоязычных стран: детали программного уровня иногда называют *le plan comptable* или *le plan comptable detaille*. (бухгалтерский план или подробный бухгалтерский план, фр.). (Затем эти данные обычно вносятся в базы данных финансового управления после схемы бюджетных счетов, чтобы их можно было организовать по административной и функциональной классификациям).

Вопрос 5 выясняет, затрагивают ли оценки совокупных расходов бюджета как минимум два года, следующих за бюджетным годом (БГ), то есть, охватывают ли они как минимум трехлетний период (БГ, БГ+1, БГ+2). Этот период, который иногда называют среднесрочным расходным периодом, считается достаточной перспективой для бюджетирования и планирования.

Вопрос 6 запрашивает степень детализации, которая обеспечивается в бюджете для многолетних оценок – т.е. приводятся ли оценки для отдельных программ, с одной или более классификацией расходов (по административным единицам, по функциональной или экономической классификации), или приводятся просто совокупные данные по расходам. При ответе следует ориентироваться на наиболее подробный уровень, для

¹ Более подробно об этих системах классификации см. "Руководство по государственной финансовой статистике" МВФ, 2001 (Government Finance Statistics Manual), сайт <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

которого эти многолетние оценки представлены полностью. Например, если даны оценки по всем функциональным классификациям, но лишь для части программ, следует выбрать ответ " b".

Вопросы 7 – 10 касаются поступлений в бюджет. Эти поступления делятся на 2 основные группы: налоговые и неналоговые. Налоги являются обязательными перечислениями, собирать которые уполномочено правительство. В большинстве стран основными источниками налоговых поступлений являются налоги на личный и коммерческий доходы, а также налоги на товары и услуги, такие как налог с продаж или налог на добавленную стоимость (НДС). Категория неналоговых поступлений более разнообразна и варьируется от грантов, получаемых от международных организаций и зарубежных государств до средств, получаемых за счет продажи предоставляемых государством товаров и услуг. Некоторые виды поступлений, такие как перечисления в фонды социальной защиты населения, можно рассматривать и как налоговые, и как неналоговые в зависимости от природы используемого подхода.²

Вопросы 11 – 13 рассматривают государственный долг. Бюджет в целом должен отражать общий объем государственного долга в начале финансового года, а также объем дополнительных займов, которые требуются для финансирования расходных предложений в бюджете, которые не могут быть оплачены за счет имеющихся поступлений. Кроме того, в бюджете должно быть четко указан объем процентов, выплачиваемых за обслуживание этого долга. (При функциональной и экономической классификации предусматривается, что выплаты по процентам указываются отдельно.)

Вопросы 14 – 15 затрагивают макроэкономические допущения, которые лежат в основе оценок расходов и доходов бюджета. Вопрос 14 определяет, насколько полно в бюджете представлен макроэкономический прогноз, запрашивая, обсуждается ли этот прогноз и ясно ли сформулированы основные экономические предположения. Для разных стран ключевыми могут быть разные экономические предпосылки, например страна, чья экономика сильно зависит от доходов от продажи нефти или других природных ресурсов, должна указать предполагаемые цены на эти ресурсы на внешних рынках. Однако во всех случаях среди ключевых экономических показателей должны быть указаны, как минимум, рост ВВП, уровень инфляции, процентные ставки и уровень безработицы.³

Вопрос 15 спрашивает, предоставлена ли информация о том, как изменятся показатели бюджета, если макроэкономический прогноз, включенный в бюджет, окажется неверным. Эти данные – часто их называют анализом чувствительности (уязвимости) бюджета – важны для понимания влияния экономики страны на бюджет. Анализ чувствительности, как правило, позволяет оценить последствия для бюджета в случае

² Подробнее о взносах на социальные нужды см. "Руководство по государственной финансовой статистике" МВФ, 2001

³ См. ОЭСР, «Оптимальные подходы государств-членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета» ("Best Practices for Budget Transparency"), 2001. На сайте <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>. ОЭСР считает, что среди указанных составляющих прогноза должны быть рост ВВП, состав роста ВВП, уровень занятости и безработицы, текущий учет, уровень инфляции и процентные ставки (валютная политика).

если, например, рост ВВП будет медленнее или уровень инфляции будет выше, чем предполагалось.

Вопросы 16 – 17 устанавливают, показаны ли новые способы формирования доходов и направления использования средств, предлагаемые в бюджете, отдельно, так чтобы их можно было отличить от уже существующих источников доходов и обязательств. Это важно, поскольку каждый год большинство доходов и расходов бюджета представляют собой продолжение уже существующих направлений. В то же время, большое внимание на стадии обсуждения бюджета акцентируется на новых предложениях – предназначены ли они для замены существующих программ, введения новых программ, или изменения существующих программ с разницей. Обычно эти новые предложения сопровождаются ростом или снижением в расходах или доходах. Так, представление, которое четко разделяет новые и уже существующие способы формирования доходов и направления расходов, очень важно для понимания бюджета.

Оценка лет, предшествующих бюджетному году (вопросы 18 – 34)

Вопросы 18 – 21 дублируют вопросы 1 – 4 и касаются представления данных о расходах бюджета за годы, предшествующие бюджетному году.

Вопросы 22 – 26 оценивают качество информации по расходам предшествующего года. Как уже говорилось, данные предшествующего года – это важный ориентир для оценивания предложений на данный бюджетный год. Обычно в момент представления бюджета предшествующий финансовый год еще не завершен, и органы исполнительной власти предоставляют оценку ожидаемых итогов предшествующего года. Качество этих оценок напрямую связано с тем, насколько они были обновлены на момент их предоставления по сравнению с первоначально запланированными показателями и отражают ли реальные расходы на данный момент и ожидаемые расходы на оставшуюся часть года.

Вопрос 23 определяет, на сколько предшествующих лет предоставляются данные по расходам. Для получения полноценных данных OECD рекомендует рассматривать, по крайней мере, 2 предшествующих года и 2 последующих года, что в сумме составляет 5 лет.⁴

Вопрос 25 уточняет, за какой именно год данные отражают действительные результаты по всем расходам. Если в бюджете отсутствуют данные предшествующего года, отражающие действительные расходы, то на вопрос следует дать ответ «D» даже в том случае, если эти данные есть в других отчетах, не входящих в бюджет.

Вопрос 26 оценивает, сопоставимы ли данные предшествующих лет с оценками на текущий год. Эти данные должны быть сопоставимы с точки зрения применяемой классификации и презентации, чтобы сравнение данных за разные годы имело смысл. Например, если бюджет предусматривает перевод какой-либо программы из сферы

⁴ Организация экономического сотрудничества и развития, OECD «Оптимальные подходы государств-членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета», 2001.

ответственности одного органа к другому – скажем, подготовка медсестер передается от министерства здравоохранения министерству образования – показатели предшествующего года следует преобразовать, прежде чем проводить сравнение правительственных бюджетов за разные годы.

Вопросы 27 – 32 рассматривают те же аспекты информации по поступлениям в бюджет за предшествующий год.

Вопросы 33 – 34 касаются аналогичной информации о государственном долге.

Полнота информации (Вопросы 35-47)

Важно чтобы вся деятельность правительства, которая может повлиять на бюджет – будь то бюджет текущего года или будущих бюджетных лет – была полностью открыта для органов законодательной власти и общества в бюджетных документах. В некоторых странах, например, финансовой деятельностью занимаются органы, не входящие в правительство (такие, как государственные компании). Аналогично, деятельности, имеющие значительное влияние на бюджет (такие, как задолженности по выплатам или условные обязательства) иногда не укладываются должным образом в существующие формы презентации бюджетных доходов, расходов и долга.

В этих случаях исполнительная власть должна предоставить дополнительную информацию, достаточно подробную для проведения контроля и обеспечить, чтобы вся ее финансовая деятельность правительства была известна при обсуждении бюджетных приоритетов. Наличие своевременной и полной информации относительно финансовой деятельности особенно важно, так как непрозрачность и плохое управление, связанное с такой деятельностью уже привело к большим утечкам правительственных бюджетов во многих странах.

Как правило, дополнительная информация должна включать описание, указывающее цель данной политики, ее продолжительность и потенциальных бенефициариев, а также – где возможно должны быть включены количественные оценки. В некоторых случаях при ответе следует ориентироваться на стандарты Руководства по финансовой прозрачности МВФ или *Оптимальные подходы государств-членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета* (Best Practices for Budget Transparency) OECD. Ответ "а" возможен, если условия страны отвечают этим стандартам.

Пожалуйста, соблюдайте осторожность с вопросами в этом разделе, если ваша страна не занимается этими видами деятельности, которые перечислены ниже. Если в стране отсутствует одно или больше из этих затронутых в этом подразделе видов деятельности, или если они существуют, но их влияние на бюджет незначительно, следует дать ответ «е» («вопрос неприменим») и соответствующие комментарии. Например, если ваше правительство не предоставляет информацию о квази-фискальной деятельности, потому что не занимается такой деятельностью, то ответ на вопрос 38 должен быть отмечен «е» («вопрос неприменим») и вы должны отметить, что страна не занимается квази-фискальной деятельностью

Вопросы 35 – 38 касаются государственной фискальной политики в широком смысле слова, проводимой вне органов центрального правительства. Вопрос 36 касается внебюджетных фондов. Эти фонды обычно составляются из зарезервированных на определенную цель поступлений и могут сильно различаться по своему размеру и объему. В некоторых странах, например, программы пенсионного и социального обеспечения называются внебюджетными фондами и собираемые поступления, как и выплаты из них, учитываются в отдельных фондах, не входящих в бюджет. В некоторых случаях такое разделение, порожденное наличием внебюджетных фондов, служит оправданным политическим целям, и вся деятельность таких фондов четко документирована. Однако иногда это разделение существует для сокрытия информации и о деятельности фондов ничего или почти ничего не известно.

Вопросы 36 и 37 соответственно касаются вопросов бюджетных трансфертов другим уровням управления или государственным корпорациям (финансовым и нефинансовым).⁵ В этих случаях, центральное правительство поддерживает предоставление благ или услуг самостоятельными органами на различных уровнях управления. Потому что деятельность, которую не берут на себя административные единицы центрального правительства, маловероятно получают соответствующий уровень рассмотрения в бюджете. Следовательно, важна дополнительная таблица, которая ясно показывает сумму и цели для этих трансфертов.

Вопрос 38 рассматривает квази-фискальную деятельность. Термин “квази-фискальная деятельность” относится к деятельности, которая может (и в некоторых случаях должна) проводится через нормальный бюджетный процесс, но которая не проводится. Она охватывает широкий круг деятельности. Например, она может включать требование, что вместо предоставления прямых субсидий через соответствующий процесс, государственное финансовое учреждение обеспечивает не прямые субсидии через заимствования по ставкам ниже рыночных для особой деятельности, или что предприятие предоставляет блага или услуги для отдельных индивидуумов или групп по ценам ниже коммерческих ставок.

Те упомянутые примеры квази-фискальной деятельности представляют выбор политики, которая осуществляется и утверждается правительством и законодательным органом. Однако, в других случаях квази-фискальная деятельность может включать деятельность которая нарушает или обходит закон о бюджетном процессе страны. Например, они могут включать обход исполнительной властью нормального законодательного утверждения расходов бюджета. Они могут иметь место, если исполнительная власть издала неформальное распоряжение государственным предприятиям, таким как коммерческие предприятия, обеспечивать исполнительную власть благами и услугами, финансирование которых не было санкционировано законодательной властью.

⁵ A public corporation is a legal entity owned or controlled by government created to produce goods and services for the market; it also can be a source of income or other financial gain to government. See IMF, *GFS Manual 2001*.

Оба описанных выше типа квази-фискальной деятельности (включают ли они просто выбор политики или представляют потенциальный обход бюджетного закона) должны раскрываться общественности и их финансовая значимость должна быть объектом общественного контроля, потому что может иметь большое влияние на правительственные доходы и расходы.

МВФ ссылается на сложность идентификации деятельности, которая иногда незаконна: «определение и количественная оценка квази-финансовой деятельности сложны и неоднозначны».⁶

МВФ требует включения в бюджетный документ Положения о квази-фискальной деятельности, что «включает важную информацию, которая дает по крайней мере возможность некоторых оценок для потенциальной фискальной значимости каждой квази-фискальной активности, и где возможно, большинство квази-фискальной активности должно быть определено количественно». Для ответа А на этот вопрос, необходимо, чтобы эти требования были соблюдены.

Вопрос 39 предназначен для определения степени раскрытия правительством информации о сумме (об авуарах) финансовых активов. Финансовые активы должны классифицироваться по главному типу, отражающему их природу, также должна быть включена историческая информация о дефолтах для каждой категории.

Вопрос 40: На следующей странице приводится пример представленной в бюджетном документе информации относительно нефинансовых активов.

Однако, оценить нефинансовые активы во многих странах очень сложно, особенно в странах, где не применяется учет методом начисления. Считается приемлемым предоставить в бюджетных документах краткую информацию из регистра активов страны. Правильно будет поставить ответ «а», если значительная информация по активам предоставляется из финансового регистра, оценка нефинансовых активов не дается.

Пример нефинансовых активов, представленных в Бюджетном Предложении Правительства Новой Зеландии.

<http://www.treasury.govt.nz/forecasts/befu/2005/pdfs/befu05-gaap.pdf>

⁶ Более подробное описание видов квази-фискальной деятельности см. «Руководство по финансовой прозрачности» (“Manual on Fiscal Transparency”) МВФ, 2001 на сайте <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/>.

Notes to the Forecast Financial Statements

| (\$ million) | 2005 | | | | | | |
|---|----------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2004 Actual | Previous Budget | 2005 Forecast | 2006 Forecast | 2007 Forecast | 2008 Forecast | 2009 Forecast |
| NOTE 13: Property, Plant and Equipment | | | | | | | |
| <i>By Type</i> | | | | | | | |
| Gross Carrying Value | | | | | | | |
| Land (valuation) | 9,509 | 6,891 | 9,684 | 9,962 | 10,079 | 10,233 | 10,372 |
| Properties intended for sale (valuation) | 464 | 478 | 491 | 476 | 491 | 507 | 515 |
| Buildings (valuation) | 18,138 | 18,731 | 19,242 | 21,204 | 22,444 | 23,456 | 24,554 |
| Electricity distribution network (valuation) | 2,409 | 2,466 | 2,136 | 2,231 | 2,479 | 2,756 | 3,055 |
| Electricity generation assets (valuation) | 4,915 | 6,259 | 6,274 | 7,032 | 7,723 | 8,344 | 9,086 |
| Aircraft (ex SME) (valuation) | 1,149 | 1,367 | 1,594 | 2,880 | 3,415 | 3,567 | 3,703 |
| State highways (valuation) | 13,082 | 13,445 | 13,612 | 14,258 | 14,892 | 15,535 | 16,264 |
| Specialist military equipment (valuation) | 2,780 | 3,038 | 3,082 | 3,710 | 3,970 | 4,094 | 4,089 |
| Other plant and equipment (cost) | 8,402 | 9,805 | 8,836 | 9,813 | 10,578 | 11,260 | 11,982 |
| Other assets (valuation) | 5,262 | 5,345 | 5,181 | 5,316 | 5,514 | 5,665 | 5,688 |
| Total Gross Carrying Value | 66,110 | 67,825 | 70,132 | 76,882 | 81,585 | 85,417 | 89,308 |
| Accumulated Depreciation | | | | | | | |
| Buildings | 1,356 | 2,822 | 2,094 | 2,917 | 3,746 | 4,403 | 5,254 |
| Electricity distribution network | 451 | 386 | 213 | 313 | 402 | 494 | 598 |
| Electricity generation assets | 416 | 791 | 564 | 767 | 995 | 1,243 | 1,493 |
| Aircraft (ex SME) | .. | 98 | 184 | 371 | 610 | 881 | 1,115 |
| State highways | .. | 447 | 234 | 499 | 795 | 1,120 | 1,477 |
| Specialist military equipment | 482 | 671 | 647 | 838 | 1,052 | 1,299 | 1,570 |
| Other plant and equipment | 5,141 | 5,931 | 5,104 | 5,776 | 6,530 | 7,319 | 8,169 |
| Other assets | 324 | 485 | 298 | 309 | 327 | 347 | 368 |
| Total Accumulated Depreciation | 8,170 | 11,631 | 9,338 | 11,790 | 14,457 | 17,106 | 20,044 |
| Net Carrying Value | | | | | | | |
| Land (valuation) | 9,509 | 6,891 | 9,684 | 9,962 | 10,079 | 10,233 | 10,372 |
| Properties intended for sale (valuation) | 464 | 478 | 491 | 476 | 491 | 507 | 515 |
| Buildings (valuation) | 16,782 | 15,909 | 17,148 | 18,287 | 18,698 | 19,053 | 19,300 |
| Electricity distribution network (valuation) | 1,958 | 2,080 | 1,923 | 1,918 | 2,077 | 2,262 | 2,457 |
| Electricity generation assets (valuation) | 4,499 | 5,468 | 5,710 | 6,265 | 6,728 | 7,101 | 7,593 |
| Aircraft (ex SME) (valuation) | 1,149 | 1,269 | 1,410 | 2,509 | 2,805 | 2,686 | 2,588 |
| State highways (valuation) | 13,082 | 12,998 | 13,378 | 13,759 | 14,097 | 14,415 | 14,787 |
| Specialist military equipment (valuation) | 2,298 | 2,367 | 2,435 | 2,872 | 2,918 | 2,795 | 2,519 |
| Other plant and equipment (cost) | 3,261 | 3,874 | 3,732 | 4,037 | 4,048 | 3,941 | 3,813 |
| Other assets (valuation) | 4,938 | 4,860 | 4,883 | 5,007 | 5,187 | 5,318 | 5,320 |
| Total Net Carrying Value | 57,940 | 56,194 | 60,794 | 65,092 | 67,128 | 68,311 | 69,264 |
| <i>By Holding</i> | | | | | | | |
| Freehold assets | 57,357 | 55,810 | 60,429 | 64,751 | 66,810 | 67,993 | 68,946 |
| Leasehold assets | 583 | 384 | 365 | 341 | 318 | 318 | 318 |
| Net carrying value | 57,940 | 56,194 | 60,794 | 65,092 | 67,128 | 68,311 | 69,264 |

Вопросы 41 – 43 оценивают финансовые риски, которые могут быть незаметны при обычном представлении бюджета

Вопрос 41 касается задолженностей по расходам бюджета, которые возникают, если правительство взяло на себя обязательство распорядиться определенными фондами, но не произвело выплат в должный срок.⁷ Это то же самое, что эквивалентно заимствованию, но обязательства такого рода часто не указываются в бюджете, из-за чего бывает трудно объективно оценить финансовое положение правительства. Кроме того, выплата этих задолженностей ограничивает возможность правительства в ведении другой деятельности. Поэтому очень важны описание и оценка таких задолженностей.

Пожалуйста, соблюдайте осторожность, отвечая на этот вопрос, если задолженности по расходам не являются значимой проблемой в вашей стране. Если задолженности по расходам не представляют значимой проблемы в вашей стране, пожалуйста, отметьте ответ “е” «не применим».

Законы об управлении государственными расходами будут зачастую давать возможность для умеренных отсрочек (например, 30 или 60 дне) в порядке оплаты предъявленных счетов. Задолженности по оплатам оказывающие влияние на малый процент расходов, обусловленные контрактными обязательствами не должны рассматриваться как важная проблема при ответе на этот вопрос. Если вы неуверенны, представляют ли задолженности по расходам значимую проблему в вашей стране, МВФ часто освещает эти вопросы в статье IV Отчетов консультантов, и Всемирный банк в своих Обзорах государственных расходов.

Вопрос 42 касается условных обязательств. При кассовом методе учета такие обязательства указываются только тогда, когда предполагаемое в них событие действительно происходит и производится выплата. Один из примеров условных обязательств – займы, выданные под гарантии центрального правительства. Такие гарантии могут относиться к займам, выданным государственным банкам, другим государственным предприятиям, региональной администрации и частным предприятиям. По таким гарантиям правительство обязано заплатить, только если получатель займа не выполнит своих финансовых обязательств. Таким образом, для их оценки важно оценить вероятность наступления такого события.

В бюджете, как указывает ОЭСР «где возможно, следует указать общий объем условных обязательств и классифицировать их по их природе; где возможно, следует указать историю дефолтов для каждой категории. В случае, когда условные обязательства не могут быть оценены количественно, их необходимо перечислить и описать».⁸ Если эти критерии выполнены, можно дать на вопрос ответ “а”.

Вопрос 43 касается будущих обязательств. Они влекут за собой расходы, являющиеся результатом обязательств правительства, которые, в отличие от условных обязательств, не зависят от определенного события, а неизбежно произойдут некогда в

⁷ См. разделы 3.49 – 3.50 "Руководства по государственной финансовой статистике" МВФ, 2001.

⁸ См. раздел 2.6 «Оптимальные подходы государств-членов ОЭСР к обеспечению прозрачности государственного бюджета», OECD 2001.

будущем. Типичный пример – выплата правительством пенсионных пособий или оплата стоимости медицинского обслуживания будущих пенсионеров. При системе кассового учета в бюджете указываются только текущие расходы по таким обязательствам. Чтобы оценить их будущее влияние на бюджет, требуется их отдельное упоминание.

Вопросы 44 – 46 касаются поступлений в бюджет. Вопрос 44 оценивает предоставленную в бюджете информацию о донорской помощи, как в финансовой, так и в натуральной форме. Такая помощь считается неналоговым источником дохода, и ее происхождение должно быть четко указано. Что касается помощи в натуральной форме, здесь главный интерес представляют предоставление благ(товаров) (особенно тех, для которых существует рынок, что будет позволять блага (товары), полученные в натуральной форме продать и превратить в наличность), а не, например, техническая помощь в виде присылки советников из страны-донора.

Вопрос 45 посвящен «налоговым расходам», возникающим вследствие различных исключений или преференции в налоговом кодексе. Налоговые преференции зачастую имеют такое же влияние на государственную политику, как и программы расходов. ОЭСР рекомендует, чтобы «налоговые расходы» рассматривались наряду с общими расходами во время пересмотра бюджета. Например, если некую компанию стимулируют к проведению научных исследований путем снижения для нее налогов, это мало чем отличается от прямого субсидирования ее же за счет расходной части бюджета. Однако статьи расхода, требующие ежегодного утверждения, могут получить больший контроль, чем налоговые льготы, которые являются постоянной частью налогового кодекса.

Для ответа “а” необходимо, чтобы в положении о налоговых расходах были подробно указаны цель, продолжительность и бенефициарии каждой налоговой преференции. Более того, вопрос должен охватывать не только раскрытие новых налоговых расходов, предлагаемых для текущего бюджетного года, но также раскрытие всех налоговых расходов, что содержится в налоговом кодексе. Поэтому, ответ “а” будет показывать, что в бюджетных документах есть полное описание всех налоговых расходов (не только новых предложений) влияющих на доходы.

Вопрос 46 выясняет, указаны ли в бюджете «зарезервированные поступления», т.е. поступления, которые могут быть использованы лишь для определенной цели. Эти данные важны, чтобы определить, за счет каких поступлений могут финансироваться общие расходы правительства, а какие поступления зарезервированы для строго определенных целей.

Пожалуйста, соблюдайте осторожность, отвечая на этот вопрос, если в вашей стране не занимаются резервирование поступлений. Если поступления не резервируются, или закон или регулирование практически не позволяет, пожалуйста, отметьте “е” «не применим».

Вопрос 47 касается секретной или конфиденциальной информации. Пожалуйста, основывайте свой ответ на этот вопрос на допущении, что он относится ко всем секретным расходам везде, где они могут упоминаться в бюджете.

(Этот вопрос не относится исключительно к расходам на оборону или разведку. Эти две категории упомянуты в вопросе только как пример, потому что только по этим двум категориям расходов информация по очень ограниченному числу предметов может законно укрываться от общественности. *Детали относительно большинства военных расходов должны открываться общественности, и все детали относительно военных расходов должны быть раскрыты соответственно, законодателям и Институту Верховного Аудита.*)

Пожалуйста, отметьте ответ “d” если вы не можете подсчитать процент секретных расходов, и обеспечьте краткое пояснение, почему расчет процента сложен из информации, которая предоставлена (или не предоставлена) в бюджетных документах вашей страны.

Составление бюджета и мониторинг исполнения (Вопросы 48-55)

Эта подкатегория исследует дополнительную информацию, которая должна быть обеспечена в бюджете или сопровождающих бюджет документах, чтобы помочь законодателям и общественности лучше понять проект бюджета и его предполагаемое влияние.

Вопросы 48-49 предназначены для того, чтобы определить, содержит ли бюджет подробное объяснение того, каким образом цели политики правительства отражены в бюджете, включая как изложение, так и количественные расчеты. Бюджет является основным политическим документом правительства, поэтому связь между объявленными целями политики правительства и распределением бюджета должна быть ясной. Бюджет должен быть кульминацией процессов планирования и составления бюджета правительства.

Смотрите ниже пример обсуждения целей политики правительства, отраженных в бюджете. Данный пример взят из бюджетных документов, опубликованных в 2006 г. в Новой Зеландии.

Новая Зеландия – Заявление о намерениях на 2006-2006, Министерство Здравоохранения, стр. 24-25

[http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagesmh/4773/\\$File/statement-of-intent-2006-09.pdf](http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagesmh/4773/$File/statement-of-intent-2006-09.pdf)

Стратегия Охраны Психического Здоровья

Стратегия Охраны Психического Здоровья Правительства состоит из трех документов:

- *Взгляд в Будущее: Стратегические Направления Охраны Психического Здоровья (1994 г.)*
- *Двигаясь Вперед: Национальный План Охраны Психического Здоровья по Оказанию Большого Количества и Более Качественных Услуг (1997 г.)*
- *Te Tahiri – План Улучшения Психического Здоровья на 2005-2015 гг., Второй План Охраны Психического Здоровья Новой Зеландии (2005 г.). В дополнение к этому, План Комиссии по Охране Психического Здоровья по Оказанию Услуг по Охране Психического Здоровья.*

«Te Tahihi» – План Улучшения Качества Охраны Психического Здоровья ясно заявляет о приоритетах для инвестирования в психическое здоровье и намерениях на следующие 10 лет. Существуют сильные взаимосвязи между всеми основными вызовами, и необходимо добиться прогресса по всем 10 вызовам для улучшения здоровья людей, страдающих психическими заболеваниями. К 10 основным вызовам относятся:

- улучшение и предупреждение
- предоставление услуг по охране психических заболеваний
- реагирование
- рабочая сила и культура восстановления
- Охрана психического здоровья народа Маори
- первичное медицинское обслуживание
- склонность
- финансирование механизмов восстановления
- прозрачность и доверие
- совместная работ

Министерство, DHBs и партнеры по сектору совместно разрабатывают план действий по реализации Te Tahihi – Улучшению Качества Охраны Психического Здоровья.

Почему мы делаем это – рентабельный подход

Глобальное влияние психических заболеваний и склонности к ним очень значительно. Психические заболевания составляют 15% всех заболеваний в развитых странах. Согласно Всемирной Организации здравоохранения депрессия станет второй основной причиной нетрудоспособности в мире к 2020 г. В Новой Зеландии по оценкам 20% населения страдает психическими заболеваниями и/или склонны к ним, а 3% страдают сильной формой данных болезней.

Охрана психического здоровья является одним из приоритетов Правительства в области здравоохранения, как отмечается в Стратегии Развития Здравоохранения Новой Зеландии и Стратегии Предотвращения Недееспособности Новой Зеландии. В 2005/06 гг. расходы Правительства на охрану психического здоровья составили \$938 млн. (исключая налог с продаж).

Стратегия охраны психического здоровья Правительства может в значительной мере помочь сокращению неравенства. В дополнение к этому, план действий будет включать в себя план борьбы с неравенством Министерства здравоохранения. Будет разработан специальный план действий для решения проблемы психического здоровья народа Маори и повышения уровня реагирования на проблемы специфических групп населения, связанные с их психическим здоровьем.

Реализация Программы «Te Tahihi» – Улучшение Психического Здоровья должна привести к предоставлению более эффективных услуг по лечению психических заболеваний. Они, в свою очередь, должны привести к сокращению неравенства.

Что планирует Министерство сделать в течение 2006/07 гг.

Министерство играет ведущую роль в реализации стратегии охраны психического здоровья Правительства. Министерство будет работать с DHBs и другими партнерами в поиске ответа на основные вызовы, указанные в Программе Te Tahihi – Улучшение Психического Здоровья, и улучшения психического здоровья. Министерство и DHBs будет отвечать за руководство реализацией плана действий Программы Te Tahihi – Улучшение Психического Здоровья. В этом качестве Министерство проведет ряд особых мероприятий.

Особые результаты работы Министерства в 2006/07 гг.

До 30 июня 2007 г. Министерство:

- создаст обновленные рамки оказания услуг по охране психического здоровья детей и молодых людей и решения других, связанных с наркотическими веществами проблем, которые будут предусматривать оказание первичных, вторичных и третичных услуг.
- подготовит рекомендации по отмене или внесению изменений в Закон по борьбе с алкоголизмом и наркотической зависимостью 1966 г и внесет на рассмотрение Правительства. В рекомендациях будут описаны текущие основы регулирования предоставления услуг, место Закона по борьбе с алкоголизмом и наркотической зависимостью 1966 г. в них, эффективность и согласованность с политикой правительства, текущие проблемы, связанные с реализацией этих основ. В них также будут описаны международные подходы, применяемые в этой сфере, их эффективность и соответствие применяемым в Новой Зеландии подходам. Будут также предложены варианты политики для решения данных проблем в рамках существующих основ регулирования и программы работы на будущее.
- завершит разработку предлагаемых национальных рамок ключевых индикаторов выполнения для использования при оказании услуг по охране психического здоровья в Новой Зеландии. Данные рамки позволят улучшить систематическую подотчетность путем отслеживания прогресса, сравнения эффективности различных услуг по охране психического здоровья и предоставления инструментов для повышения качества услуг на местном уровне.
- завершит разработку судебных рамок и план реализации этих рамок. Обновленные судебные рамки будут предназначены для изучения недостатков в предоставлении услуг, предоставления судебных услуг в стационарах, будущих потребностей в усилении потенциала и дееспособности и проблем, связанных с ростом количества преступлений.
- представит Годовой Отчет, подготовленный Офисом Директора по проблемам охраны психического здоровья. Это основные меры для того, чтобы сделать установленные функции более прозрачными, улучшить контроль за соблюдением Закона в секторе.

Вопросы 50 – 55 рассматривают нефинансовые данные и показатели исполнения бюджета, связанные с проектом бюджета. Вопрос 50. Основная нефинансового характера информация должна отражать сведения, непосредственные расходы – например, в сфере образования сведения нефинансового характера могут включать количество школ, учителей и учащихся; для программы социальной безопасности информация может отражать число бенефициариев. В целом, бюджет должен раскрывать не только сумму, выделенную на программу, но и другие сведения, необходимые для проведения анализа, такие как число бенефициариев или количество людей, занимающихся оказанием услуги.

Вопросы с 52 по 54 предназначены для изучения индикаторов исполнения и оценки достигнутого прогресса в достижении целей политики (В некоторых странах цели политики определяются в виде особых целей выполнения). См. Следующую таблицу, в которой приведен пример индикаторов исполнения и целей работы, взятый из бюджетного документа, подготовленного в ЮАР.

ЮАР – Расчетные Национальные Расходы - Labor Vote #16 – стр. 308

<http://www.treasury.gov.za/documents/budget/2007/ene/16%20labour.pdf>

Selected medium-term output targets

Service Delivery

Measurable objective: Ensure the effective and efficient implementation of legislation, standards, guidelines and policies in an integrated manner through the provision of inspection and enforcement services, employment and skills development services, and labour market information and statistical services.

| Subprogramme | Output | Measure/Indicator | Target |
|--|---|---|---|
| Management Support Services | Decentralisation of functions and delegation of authority to provincial offices and labour centres | Phase 2 integrated business strategy rolled out | April 2007 |
| Employment Services | A single, improved and integrated employment services system is rolled out to ensure improved access to employment services | Phase 1 implemented Phase 2 developed and implemented Number of unemployed people trained and placed Percentage of trainees who receive accredited training Placement rate for accredited trainees | By April 2007 By March 2008 90 000 unemployed people trained 26% of trainees accredited 70% of accredited trainees placed |
| Inspection and Enforcement Services | Employment equity implementation and enforcement mechanisms Monitoring of compliance with labour legislation | Director-general review system implemented, targeting critical sectors for substantive compliance Turnaround time for employment equity designated employers to be inspected for procedural compliance following a complaint Compliance award system implemented Inspection and enforcement strategy implemented | By March 2008 Within 90 days By March 2008 By April 2008 |
| Labour Market Information and Statistics | Labour market information and statistics: collected, collated, analysed and disseminated to various stakeholders | Frequency of trend analysis, including performance review reports Job placement verification, including impact assessment study | Quarterly reports By March 2008 |
| Occupational Health and Safety | Integration of occupational health and safety and compensation competencies across government | Institutional framework for integration of occupational health and safety competencies finalised Legislation promulgated and act implemented | By March 2008 By March 2008 |

Вопрос 55 оценивает, освещена ли в бюджете политика, как вновь предложенная, так и уже существующая, направленная на поддержку беднейших слоев населения. Имеются в виду только программы, непосредственно направленные на помощь неимущим, например, материальная помощь, жилищные программы, а не косвенно относящиеся к ним (как усиление обороноспособности страны). Эти данные представляют интерес для всех, кто стремится содействовать политике государства по борьбе с бедностью.

Дополнительная ключевая информация для бюджетного анализа и мониторинга (Вопросы 56-66)

Вопросы в этой секции направлены на исследование общей доступности для общественности информации, которая может быть полезна в анализе бюджета, или необходима для мониторинга исполнения принятого бюджета.

Пожалуйста, помните, что в отличие от вопросов 1-55, вопросы в этой секции запрашивают информацию, которая в общем доступна общественности. *Информация, в вопросах 55-66 в этой подсекции не обязательно должна быть включена в проект*

бюджета или сопутствующие бюджетные документы, но они могут быть найдены в других документах, издаваемых исполнительной властью.

Вопрос 56 – это вопрос о том, предоставляется ли общественности информация о ставках налогов и других сборах. Обратите внимание, что ответы «а» и «в» следует выбирать в том случае, если общественность имеет возможность получать информацию о налогах, сборах, бонусах, гонорарах и других выплатах, связанных с коммерческими проектами, реализуемыми с участием частного сектора. Это особо касается стран, правительства сильно зависят от доходов от добывающей промышленности, таких как нефть, газ или горнодобывающая отрасль.

Вопрос 57 предназначен для изучения налогового бремени – проводится ли анализ распределения налогового бремени между различными сегментами населения. Материалы о ставках налогов, графиках сбора пошлин и налоговом бремени иногда не включаются в бюджетные документы. Вместо этого, они представляются налоговыми органами в виде отдельных документов, не связанных с бюджетом. При ответе на данные вопросы делайте допущение, что данную информацию можно получить из любого источника, предлагаемого органами исполнительной власти.

В приведенной ниже таблице дается пример анализа налогового бремени, взятый из бюджетного документа, выпущенного в Великобритании. Данный пример включает таблицу и сопровождающие ее пояснения. Пояснения, приведенные ниже, является отрывком из более объемной пояснительной записки. Чтобы прочитать ее полностью, см: http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/income-tax-intro.pdf.

United Kingdom – HM Revenue and Customs, Income Tax Statistics and distribution

Table 2.5: http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/table2-5.pdf

2.5 Income tax liabilities, by Income Range

| 2004-05 ¹ | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------|--------|-----------------------------|--------|--------------------------|--------|---------------------------|--------|---------------|--|---|---------------------------|---------------------|-----------------------|
| Numbers: thousands; Amounts: £ million | | | | | | | | | | | | | | |
| Range of total income (lower limit) | Starting rate (2) taxpayers | | "Savers" rate (3) taxpayers | | Basic rate (4) taxpayers | | Higher rate (5) taxpayers | | All taxpayers | Liability before Tax Reductions ² | Liability after Tax Reductions ² | Total income of taxpayers | Average rate of tax | Average amount of Tax |
| | £ | Number | Amount | Number | Amount | Number | Amount | Number | | | | | | |
| 4,745 | 319 | 4 | 26 | - | - | - | - | - | 345 | 4 | 4 | 1,880 | 0.2 | 11 |
| 5,000 | 2,240 | 231 | 111 | 19 | 619 | 175 | - | - | 2,970 | 424 | 424 | 18,800 | 2.3 | 143 |
| 7,500 | 667 | 82 | 171 | 59 | 2,620 | 1,630 | - | - | 3,370 | 1,680 | 1,680 | 29,400 | 5.7 | 497 |
| 10,000 | 49 | 26 | 273 | 253 | 5,780 | 7,520 | - | - | 6,090 | 7,800 | 7,810 | 75,700 | 10.0 | 1,250 |
| 15,000 | 49 | 57 | 126 | 181 | 4,710 | 11,000 | - | - | 4,880 | 11,300 | 11,100 | 84,700 | 13.1 | 2,280 |
| 20,000 | 28 | 54 | 48 | 115 | 5,910 | 22,600 | - | - | 5,980 | 22,800 | 22,700 | 146,000 | 15.5 | 3,790 |
| 30,000 | 15 | 44 | 25 | 77 | 2,170 | 12,300 | 1,480 | 12,300 | 3,660 | 24,700 | 24,800 | 137,000 | 18.0 | 6,690 |
| 50,000 | .. | .. | .. | .. | 2 | 10 | 1,220 | 21,100 | 1,230 | 21,100 | 21,100 | 81,100 | 26.0 | 17,200 |
| 100,000 | .. | .. | .. | .. | .. | .. | 284 | 11,900 | 284 | 11,900 | 11,900 | 37,700 | 31.5 | 41,900 |
| 200,000 | .. | .. | .. | .. | .. | .. | 84 | 8,400 | 84 | 8,400 | 8,390 | 24,500 | 34.3 | 100,000 |
| 500,000 | .. | .. | .. | .. | .. | .. | 15 | 3,610 | 15 | 3,610 | 3,600 | 10,200 | 35.4 | 240,000 |
| 1,000,000 | .. | .. | .. | .. | .. | .. | 5 | 3,870 | 5 | 3,870 | 3,870 | 11,400 | 34.0 | 732,000 |
| All Ranges | 3,290 | 497 | 780 | 706 | 21,800 | 55,200 | 3,090 | 81,200 | 28,900 | 118,000 | 117,000 | 658,000 | 17.8 | 4,040 |

Статистика Подоходного Налога и Распределение

Вступительная Записка

1. В данном разделе приведены сведения об общей сумме налога Великобритании, индивидуальных налогоплательщиках и способах сбора подоходного налога
Общая Сумма Налога
2. Люди могут получать различные виды доходов, но не все виды доходов подлежат налогообложению Основными видами доходов, которые могут облагаться налогами, являются – заработная плата, доходы от бизнеса, пенсии, банковские проценты, дивиденды и доходы от собственности. Налоги взимаются с некоторых социальных льгот, таких как государственная пенсия, пособие за утерю кормильца, пособие по безработице и льготы по недееспособности, но не взимаются с других, таких как налоговые или пенсионные льготы или пособие на ребенка. Не облагаются налогами доходы, получаемые от продуктов Национальных Сбережений, таких как сертификаты Национальных Сбережений или Личных Сбережений.
3. облагаемые налогами доходы человека рассчитываются путем суммирования всех источников доходов, облагаемых налогами, и затем вычитания всех пособий и скидок. Каждый индивидуум имеет право на норму времени не персональные скидки. Другие льготы применяются в отношении недееспособных и престарелых людей. В таблице ТА.1 приведены уровни персональных льгот.
4. Налоговая льгота на трудовую деятельность и льготы на ребенка были введены в апреле 2003 г. и направлены на «повышение» заработков семей с низким или средним уровнями дохода. Законность зависит от семейных обстоятельств. Семьи, имеющие детей в возрасте до 16 (или 18 лет, которые посещают дневную школу) имеют право на получение льгот на детей. Семьи, в которых хотя бы один взрослый работает 30 часов в неделю (или 16 часов в неделю, если они имеют детей или являются инвалидами) имеют право на получение льгот по труду.
5. Налоговая система позволяет применять множество различных видов льгот. Некоторые налоговые льготы применяются, если человек вносит вклад в пенсионные фонды или фонды занятости населения. В Таблицах 1.5 и В.1 показаны оценочные стоимости многих налоговых льгот.
6. После вычета всех законных льгот и скидок из суммы дохода, облагаемого налогом, налог исчисляется путем применения ставок подоходного налога. В Таблице ТА.2 приведены детали ставок подоходного налога, применявшихся за последние годы.

С 1994 по 1995 гг. супружеским парам не предоставлялись льготы и другие скидки и льготы по ипотечному кредитованию в качестве вычета из дохода; вместо этого они предоставляют сумму налога, которая была вычтена из персонального налогового обязательства. Льгота супружеским парам предоставляется, в первую очередь, супругу, если пара женилась до 5 декабря 2005 г. Для тех, кто женился или вступил в гражданский брак после этой даты, льгота применяется в отношении партнера, имеющего более высокий доход.

Льгота супружеским парам состоит из двух частей – минимальной суммы и второй, зависимой от возраста суммы. Минимальная сумма должна всегда облагаться налогами, независимо от дохода. Вторая, зависящая от возраста сумма, сокращается, если доход превышает предел дохода. Зависимая от возраста часть льготы супружеским парам сокращается на 1 фунт для каждых 2 фунтов дохода заявителя, превышающих предел дохода.

Вопросы 58-59 рассматривают условия донорской помощи от международных финансовых организаций или от иностранных государств. Для некоторых стран такая помощь составляет значительную часть общих доходов. Поэтому все условия, связанные с этими денежными средствами могут сильно влиять на содержание бюджета. Например, некоторые средства могут расходоваться только на строго определенные цели. Другие средства могут зависеть от того, достигнет ли правительство определенных макроэкономических целей, скажем, снижения дефицита бюджета. Так что объем донорской помощи и любые условия, связанные с ней, должны быть подробно описаны. Для ответа на эти вопросы, исполнительная власть сама по себе может не раскрывать информацию, но она может быть уполномочена Всемирным банком или МВФ открывать ее со своей стороны.

Если вы осведомлены, что такие документы, как Письмо обязательство перед МВФ, которые содержат условия помощи скрыты от общественности, пожалуйста отметьте это в разделе комментариев. Это должно быть основой для ответа “с”, если, по крайней мере, некоторая другая информация доступна. Аналогично, когда правительство требует от Всемирного банка компоновать ‘чувствительную информацию’ из *Стратегии помощи стране*, это основание для ответа “с”. Пожалуйста отметьте “е” *не применим*, если ваша страна не получает помощь от международных финансовых институтов или региональных банков развития.

Для ответа на вопрос 58 об условиях помощи международных финансовых институтов, пожалуйста, имейте в виду, что это относится к раскрытию условий, которые возникают в случае помощи от МВФ, Всемирного банка и региональных банков развития, таких как Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Азиатский банк развития (АБР), Межамериканский банк развития (МАБР), и другие многосторонние институты, такие как Европейский Союз. Если отвечая на этот вопросы вы имеете в виду Европейский союз или региональные банки развития, пожалуйста, отметьте это в разделе комментариев.

Если вы нуждаетесь в помощи или руководстве о потенциальных документах, которые могут быть скрыты в вашей стране, пожалуйста, проконсультируйтесь с представителем для вашего региона Bank Information Center, неправительственной организации, которая специализируется на мониторинге доступа к информации, издаваемой Всемирным банком, МВФ, региональными банками развития. Их контактные данные могут быть найдены в Интернете: <http://www.bicusa.org/bicusa/index.php>

Вопросы 60-63 рассматривают пути, как бюджет можно сделать более доступным для широких слоев населения. Например, вопрос 60 – предоставляется ли краткое изложение бюджета. Такое краткое изложение имеет большое значение, поскольку бюджет обычно бывает объемным и сложным документом и хорошо составленное краткое содержание бюджета помогает объединить в сжатой форме все его основные темы. В некоторых странах такое краткое изложение существует в виде доклада по бюджету, представленного министром. В рамках Исследования Открытости Бюджета краткое изложение бюджета считается общественно доступным если оно выпущено до или во время обсуждения бюджетного предложения исполнительной власти в законодательном органе т.е. до принятия бюджета.

Вопрос 61 определяет, излагается ли бюджет в популярной форме (т.н. «гражданский бюджет»). Существует много форм гражданского бюджета, но его главная отличительная черта в том, что он ориентирован на возможно большую часть населения, насколько это возможно. Если гражданский бюджет является упрощенной версией действующего бюджета, то он считается общественно доступным если был выпущен в то же время что и действующий бюджет.

Вопрос 62 выясняет, пытается ли бюджетная документация сделать более доступным бюджетный язык и бюджетный процесс, включены ли в нее нетехнические определения бюджетных терминов (например, в глоссарии).

Вопрос 63 спрашивает о доступности общественности описания различных этапов бюджетного процесса. Этот вопрос специально спрашивается об описании бюджетного процесса от формирования до годового отчета и аудита, запрашивая о доступности общественности описания различных этапов бюджетного процесса. *(Пожалуйста, отметьте, что этот вопрос отличен от вопроса 68, который спрашивает о доступности общественности внутреннего графика исполнительной власти по подготовке бюджета.*

Вопрос 64 касается существования в законе права доступа к правительственной информации, включая бюджетную документацию. Возможные ответы на этот вопрос признают, что даже если четкое правило кодифицировано в законе, не всегда возможно реализовать это право на практике. Если так. То ответ “а” только в том случае, если такое правило есть в законодательстве и его можно реализовать на практике. Здесь есть некоторые факторы, которые могут мешать возможности граждан получить доступ к информации на практике, даже если закон был принят. Например, это может включать ограничения институционального характера в рамках исполнительной власти предоставляется информация, высока плата за предоставление информации, или чрезмерно широкие исключения в законе, относительно типа информации, которая доступна для раскрытия общественности. Все эти факторы на практике снижают возможности доступа к информации. Эти факторы служат основой для ответов “b” или “с”, в зависимости от количества информации, которая доступна на практике.

Если право доступа к информации существует в Конституции, но закон, реализовывающий его не был принят, что делает невозможным доступ к информации на практике, пожалуйста отметьте ответ “с” отметьте это в разделе комментариев. Отметьте ответ “d” если закон существует, но не включает право доступа к бюджетной информации, или закон не принят.

Вопросы 64-65 касаются возможности общественности получить на практике высоко дезагрегированные данные, что будут полезны для мониторинга специфической деятельности или проектов, например, через прослеживание расходов.

Вопрос 64 касается “высоко дезагрегированной” информации включающей расходы. Вы можете отзывать вопрос 4 о доступности информации в бюджетной документации о расходных программах, которые относятся к любому уровню деталей, ниже административного уровня, такого как министерство или ведомство.

В случае вопроса 64 “высоко дезагрегированная” финансовая информация по расходам, которая запрашивает о возможности общественности получить более детальную информацию чем детали программного уровня. Например, бюджет министерства здравоохранения должен делиться на различные программы, такие как «госпитали», «первичная помощь», или «управление». Вопрос 64 касается возможности на практике получить более детальную информацию по такой программе, как «госпитали». Например, эти детали могут включать перечень госпиталей, получающих финансирование, и размеры финансирования, который получит каждый из них. Этот уровень информации обычно не предоставляется в бюджетной документации страны, и зачастую необходимо спрашивать министерства или ведомства.

Вопрос 66 касается возможности общественности получить детальную нефинансовую информацию относительно специфичных программ или проектов, которые могут быть полезны для мониторинга или слежения за расходами. Эта нефинансовая информация включает, например, информацию о количестве лиц, занятых в программе, или количество бенефициаров, обслуживаемых программой в специфичных географических областях.

Часть третья: бюджетный процесс

Вторая группа вопросов *Анкеты по открытости бюджета* рассматривает четыре стадии бюджетного процесса. Первые две – формирование и утверждение – происходят до вступления бюджета в законную силу. На этих стадиях устанавливаются бюджетные приоритеты, и в этот момент гражданское общество может влиять на вид бюджета. Две другие стадии – исполнение и мониторинг, и итоговый отчет и аудит – происходят уже после принятия бюджета. Значение этих стадий в том, что именно тогда появляется информация, показывающая, насколько соблюдаются соглашения, достигнутые в ходе выработки приоритетов, а также насколько достигнуты запланированные результаты. Эта информация существенно помогает при обсуждении последующих бюджетов.

Часть «Бюджетный Процесс» разделена на четыре подраздела:

- **Стадия формирования** концентрируется на подготовке бюджета органами исполнительной власти. Обычно подготовка бюджета – это довольно закрытый процесс, поскольку те или иные направления политики взвешиваются за закрытыми дверями. Закрытость на стадии формирования менее опасна, если у органа законодательной власти есть достаточно времени и полномочий для обсуждения и внесения поправок в бюджет после его представления. Однако, если эти возможности законодателей ограничены, то желательно, чтобы исполнительная власть взаимодействовала с законодательной и с общественностью уже на стадии формирования бюджета путем проведения консультаций или выпуская бюджетное послание.
- **Стадия принятия** касается процесса рассмотрения и принятия бюджета органами законодательной власти. В некоторых странах это первая возможность для общества увидеть данный документ и обсудить его. Общественные слушания в

комитетах законодательного органа – это важное средство изучить бюджет и осветить его основные темы.

- **Стадия исполнения и мониторинга** рассматривает текущие отчеты по исполнению бюджета. Кроме текущих отчетов по мониторингу правительство должно также выпускать полугодовой отчет, включающий оценку состояния экономики и бюджета, запрос полномочий на изменения первоначального бюджета и уточненную на данный момент времени оценку расходов и поступлений.
- **Стадия итоговых отчетов и Верховного института аудита** рассматривает отчеты, составленные после завершения бюджетного года. В частности, имеются в виду отчеты органов исполнительной власти, оценивающие исполнение бюджета по сравнению с его первоначальным вариантом, а также доклады Верховного Института Аудита.
-

Если в вопросе не указано обратное, то имеются в виду различные аспекты бюджетного процесса, происходящие на практике, а не нормы, существующие в законодательстве. При ответе на вопросы следует ориентироваться на самый недавний по времени бюджетный цикл (см. рамку на стр.5). Инструкции относительно ссылок, и интервью с государственными служащими, описанные во второй части этого Руководства применимы также к вопросам в этом разделе.

Пояснения к вопросам 67-122

Формирование бюджета исполнительной властью (Вопросы 67-73)

Вопросы 66-67 определяют, насколько органы исполнительной власти соблюдают сроки представления проекта бюджета органам законодательной власти. Вопрос 67 касается требования открытости, то есть, объявляется ли заранее дата предоставления бюджета.⁹ Чем заранее это делается, тем больше времени у законодателей и других лиц, занимающихся мониторингом бюджетного процесса на подготовку к его обсуждению.

В вопросе 66, если последний раз бюджет был обнародован позже обычного из-за какого-либо особого события, например, выборов, то при ответе следует ориентироваться на более типичный в этом отношении год.

Вопрос 67 касается внутреннего графика исполнительной власти, предусмотренного на подготовку бюджета. Очень важно, чтобы временной график подготовки бюджета давал возможность учесть мнения различных министерств и ведомств. В вопросе спрашивается, обнародуется ли такой временной график.

⁹ Обратите внимание, что предпочтительно, если указывается конкретный день, для положительного ответа на вопрос достаточно, если указан срок опубликования документа «не позднее такого-то срока», или «в течение такой-то недели». Например, в законе может быть указано, что бюджет должен быть издан «не позднее 1 февраля», или «в течение первой недели февраля». Любой из этих формулировок достаточно для ответа «а».

Вопросы 69-70 затрагивают проведение органами исполнительной власти консультаций при формировании проекта бюджета. Обычно на консультациях рассматриваются и общие финансовые вопросы (такие, как размер дефицита), и приоритеты политики (такие, как распределение средств между тем или иным секторами).

Вопрос 69 определяет, опираются ли органы исполнительной власти на мнение разных групп законодателей. Цель вопроса – установить, насколько разные мнения учитывают органы исполнительной власти, причем речь идет и об открытых, и о закрытых, и об официальных, и неофициальных консультациях. Ответ «а» возможен, только если представители исполнительной власти встречаются с представителями партий меньшинства так же, как и правящей партии. Ответ «b» возможен, если проводятся консультации с некоторым количеством наиболее влиятельных членов законодательной власти, например, лидерами парламента, председателями и высокопоставленными членами комитетов; но в эту группу должны входить и представители партий, имеющих меньшинство в парламенте. Ответ «с» возможен, если проводятся лишь неформальные встречи с законодателями из правящей партии.

Вопрос 70 устанавливает, проводятся ли при формировании бюджета регулярные ежегодные консультации с представителями общественности. Имеются в виду частные лица, специалисты и члены государственных или частных исследовательских институтов (если их исследования независимы от государственного контроля или вмешательства), и представители организаций гражданского общества, профсоюзов, религиозных объединений и других ассоциаций.

Цель этого вопроса исследовать, проводятся ли консультации исполнительной власти на ежегодной основе, чтобы учесть цеховые бюджетные приоритеты при подготовке проекта бюджета. Следовательно, не отвечайте на этот вопрос на основании консультаций, которые могут проводиться каждые три или пять лет как часть развития Доклада по стратегии снижения бедности, или Национального плана развития. Такие консультации конечно очень важны. Однако, мы верим, что здесь должна быть дополнительная возможность для общественности ежегодно участвовать в дискуссиях по определению приоритетов бюджета на этот год.

Если в вашей стране проводятся консультации по Докладу по стратегии снижения бедности, или Национальному плану развития во время формирования бюджета, который вы исследуете, пожалуйста упомяните об этом в разделе комментариев.

Вопросы 71-73 рассматривают издание бюджетного послания или доклада. Бюджетное послание инициирует обсуждение бюджета и как оно влияет на экономику. В идеале бюджетное послание является кульминационным моментом стадии стратегического планирования бюджетного процесса, так как в нем правительство обозначает цели своей политики и соотносит их с имеющимися бюджетными ресурсами прежде, чем начинают приниматься более детальные решения по отдельным программам.

¹⁰ Послание дает примерное представление о самом будущем бюджете, что особенно

¹⁰ Стадия стратегического планирования часто ассоциируется со среднесрочной оценкой расходов, где связываются вместе политические цели, планирование и бюджетная политика. См. «Руководство по

важно, если представление бюджета происходит незадолго до начала финансового года и, следовательно, время на его обсуждение ограничено.

ОЭСР рекомендует, что оптимальная практика в этой области требует, чтобы органы исполнительной власти издавали бюджетное послание, по крайней мере, за месяц до представления законодателям проекта бюджета. Сам же бюджет, по рекомендациям OECD, должен предоставляться как минимум за три месяца до начала финансового года. Чтобы считаться общественно доступным документом для Исследования Открытости Бюджета, до-бюджетное заявление должно быть выпущено как минимум за один месяц до бюджетного предложения исполнительной власти. Таким образом, бюджетное послание должно быть обнародовано, по меньшей мере, за четыре месяца до начала финансового года.

Вопрос 72 рассматривает содержание бюджетного послания. В нем должны быть указаны планы экономической и финансовой политики правительства на предстоящий бюджетный год плюс как минимум еще на два последующих финансовых года. С точки зрения макроэкономических параметров, бюджетное послание должно включать все основные экономические прогнозы, такие как предполагаемый рост ВВП, уровень занятости и безработицы, инфляции и процентных ставок, текущий счет. Также должны быть указаны совокупный объем доходов, расходов, дефицита или избытка и долга.

Вопрос 73 оценивает, предоставляет ли бюджетное послание больше информации, чем просто общие суммарные показатели и насколько в нем рассматриваются приоритеты политики правительства. Хотя в бюджетном послании вряд ли уместно приводить подробные программные предложения, там все же должно содержаться описание общих приоритетов политики, особенно по расходной части (иногда бывает нецелесообразно заранее детально освещать статьи доходов). Их обсуждение может быть организовано правительственными органами.

Принятие бюджета законодателями (Вопросы 75-83)

Вопрос 74 рассматривает время предоставления органами исполнительной власти проекта бюджета законодателям. ОЭСР указывает, что бюджет должен быть представлен законодателям заблаговременно, т.е. как минимум за три месяца до начала финансового года, чтобы последние могли должным образом его рассмотреть. (Примечание: если в последний раз бюджет был представлен позже обычного из-за особого события, например выборов, пожалуйста, отвечая на этот вопрос, ориентируйтесь на другой, более показательный в этом отношении год).

Вопросы 75-78 касаются проведения слушаний в органах законодательной власти по различным аспектам бюджета. Имеются в виду в первую очередь слушания в комитетах, поскольку они, как правило, более содержательны, чем обсуждения с участием всех депутатов. Слушания можно считать открытыми, если на них допускаются представители СМИ и общественности, или если они транслируются с помощью средств,

управлению государственными расходами» (“Public Expenditure Management Handbook”), Всемирный Банк, 1998.

доступных для большинства населения, т.е. радио или телевидения. Если слушания проводятся, но при этом ни одно из названных условий не соблюдается, следует дать ответ «d».

При ответе на эти вопросы, под представителями органов исполнительной власти можно понимать и руководителей Центрального банка. Представителями общественности, участвующими в таких слушаниях, могут быть отдельные граждане или представители неправительственных организаций (см. объяснение к вопросу 70 относительно понятия «представители общественности»).

Вопрос 79 касается секретных расходов. Пожалуйста, основывайте свой ответ на этот вопрос исходя из допущения, что имеются в виду сектора безопасности (вооруженные силы, полиция, служба разведки и все секретные расходы, которые могут появиться в бюджете. Статьи военных расходов и расходов на разведывательную деятельность должны быть детально раскрыты соответствующим законодателям или комитету парламента и Высшему Аудиторскому Институту.

Вопрос 80 затрагивает возможность органа законодательной власти вносить поправки – а не просто принимать или отклонять проект бюджета, представленный правительством. (обратите внимание, что этот вопрос рассматривает скорее юридические полномочия, чем то, что происходит на практике). Полномочия законодателей по внесению поправок в бюджет могут значительно варьироваться. Ответ «а» возможен, только если не существует ограничений в правах законодательного органа по внесению поправок в проект бюджета, включая право изменять объем запланированного дефицита или избытка. Ответ «b» подходит, если, например, законодательный орган не имеет права изменять объем дефицита или избытка, но все же имеет право увеличить или сократить объем доходов и расходов. Более ограниченный ответ «с» возможен, если, например, законодательный орган может только сократить уровень расходов или увеличить уровень поступлений. Наконец, ответ «d» означает, что орган законодательной власти не имеет права вносить никаких поправок (или лишь мелкие технические поправки), или если его поправки должны быть одобрены органами исполнительной власти и, соответственно, орган законодательной власти может лишь одобрить или отклонить бюджет в целом.

Действующий бюджет

Действующий бюджет считается общественно доступным если он выпущен в течении трех месяцев после утверждения его в качестве закона законодательным органом.

Вопрос 81 устанавливает количество деталей относительно расходов, прописанных в принятом бюджете. Более подробная информация может способствовать большей подотчетности исполнительной власти перед законодательной для достижения приоритетов, обозначенных в бюджете.

Реализация бюджета исполнительной властью (Вопросы 82-100)

Текущие отчеты

Текущие отчеты считаются общественно доступными если они выпущены в течении трех месяцев после окончания отчетного периода.

Вопросы 82-91 рассматривают содержание и своевременность отчетов, издаваемых в течение бюджетного года по ходу исполнения бюджета. Эти отчеты, которые, как указывает ОЭСР, должны издаваться раз в месяц, мы называем текущими отчетами. Они должны показать, как продвигается исполнение бюджета. Чтобы обеспечить подотчетность всех правительственных учреждений (министерств и ведомств) в их расходах, эти отчеты должны показывать действительные расходы этих учреждений. В некоторых странах такие отчеты издаются по отдельности каждым учреждением, в других странах вся информация объединена в один доклад, обычно издаваемый Казначейством. Для ответов на эти вопросы годится и тот, и другой подход.

В некоторых странах скорее Центральный банк, чем исполнительная власть издает эти отчеты, основываясь на состоянии счетов правительства. В этих случаях должны рассматриваться отчеты Центрального банка, как были истрачены средства, чем ежемесячные суммы, которые перечислялись административным единицам. Если они отчитываются только о том, какие суммы перечислялись административным единицам, тогда ответ на этот вопрос “d.” В дополнение, если Центральный банк отчитывается только по агрегированным доходам или расходам, тогда подходящий ответ “d” (отметьте, что отчеты по административным единицам не издаются).

Вопрос 83 определяет, все ли расходы указаны в этих текущих отчетах. Спрашивается, есть ли ведомства, не предоставляющие своевременно отчеты о своих действительных расходах. Если да, значит, что эти отчеты по мониторингу будут содержать свежую информацию лишь по части правительственных расходов. Если текущие отчеты дают сведения о менее чем 50 % расходов, они считаются не доступными общественности.

Вопрос 85 касается сравнения действительных расходов либо с оценками расходов, указанных в бюджете первоначально, либо с действительными расходами за тот же период предыдущего года. ОЭСР рекомендует, чтобы в отчетах были указаны суммарные расходы в таком формате, который позволяет провести сравнение с предполагавшимися изначально расходами (в момент принятия бюджета) за тот же период.

Вопросы 86-88 дублируют вопросы предыдущие вопросы, но касаются не расходов, а поступлений в бюджет. Если вопросы о расходах ориентируются в основном на правительственные учреждения, то вопросы о поступлениях фокусируются на их отдельных источниках (таких, как подоходный налог, НДС и т.д.). Вопросы 89-91 аналогичны, но касаются займов.

Полугодовой отчет

Полугодовой отчет считается общественно доступным если он выпущен в течении трех месяцев по завершению отчетного периода.

Вопросы 92-95 касаются полугодовых отчетов, которые дают более подробную информацию о состоянии бюджета, чем текущие ежемесячные отчеты. Исчерпывающий доклад об исполнении бюджета через шесть месяцев после начала бюджетного года необходим, чтобы можно было удостовериться, что программы выполняются эффективно и обнаружить любые возникающие проблемы. Кроме информации о расходах и поступлениях полугодовой отчет должен также показать, как идет выполнение поставленных в бюджете целей; следует также рассмотреть такие вопросы, как рост цен вследствие инфляции или других непредвиденных обстоятельств и предложить соответствующие контрмеры. Обнародование этого полугодового отчета должно способствовать большей подотчетности и более разумному управлению.

Важно отличать полугодовой отчет от текущего отчета, издаваемого по истечении 6 месяцев. Текущий отчет, издаваемый за 6 месяцев не заменяет полугодовой отчет, и вы должны отметить “d” на все вопросы, связанные с полугодовым отчетом, если он не издается в вашей стране.

В отличие от текущих ежемесячных отчетов, которые обычно показывают действительные расходы и доходы на данный момент, но не определяют, как эти тенденции повлияют на оценку расходов всего года, полугодовой отчет должен содержать обновленные прогнозы расходов и поступлений на весь финансовый год. Эти обновленные оценки должны отражать и экономические, и технические изменения, а также новые предложения в бюджетной политике, в том числе перераспределение ассигнований между ведомствами с подробным объяснением всех переоценок.¹¹ Аналогично, в полугодовой отчет должен входить и обновленный экономический прогноз на весь финансовый год с учетом реальной экономической ситуации на данный момент и перспектив на оставшуюся часть года.

Вопрос 96 рассматривает действия, предпринимаемые органами исполнительной власти для изменения уровня финансирования тех или иных административных единиц (ведомств) при уже принятом бюджете. В вопросе имеются в виду перераспределения фондов между различными административными единицами, когда общий уровень расходов не изменяется. Но вопрос может относиться и к ситуациям, когда не хватает фондов (из-за нехватки бюджетных поступлений) для обеспечения всех расходов в утвержденном бюджете и органы исполнительной власти решают эту проблему путем снижения некоторых ассигнований, а не путем увеличения дефицита бюджета.

¹¹ Под экономическими и техническими переоценками понимаются изменения запланированных расходов, вызванные независящими от администрации обстоятельствами. Экономическая переоценка происходит тогда, когда на расходы или доходы влияют экономические факторы. Например, если затраты на пособия по безработице увеличиваются более медленно, чем ожидалось, из-за экономического роста, вследствие чего люди теряют работу и вынуждены получать пособие, это считается экономической переоценкой. Техническая же переоценка отражает воздействие неэкономических факторов, таких как неожиданно холодная погода, что отразилось на субсидиях для фермеров.

В некоторых странах исполнительная власть имеет определенные полномочия для пересмотра уровня их финансирования уже во время исполнения бюджета (также известные как «virement»). Вопрос касается изменений утвержденного уровня финансирования для административных единиц (министерств и ведомств). Правила, регулирующие перераспределение фондов, могут рассматривать и более мелкие подразделения, такие как отдельные программы или отдельные подразделения министерств, что обычно соответствует уровню детализации, прописанному в акте, принятом органом законодательной власти.

Условия, при которых это допустимо, а также количество пересматриваемых фондов, должны быть четко обозначены в известных общественности правилах или в законе. Если таких правил не существует, или если количество изменений превышает разрешенный законом уровень, тогда для ответа «а» необходимо, чтобы органы исполнительной власти получали санкцию законодательного органа на любые изменения. Другой вариант (ответ «в») предусматривает, что исполнительная власть обязана заранее уведомить законодателей об изменениях в финансировании, что дает возможность последним отклонить или откорректировать такие изменения до их вступления в силу (а не утверждать каждое такое изменение по отдельности).

В первом случае предлагаемые изменения в финансировании административных единиц происходят только после одобрения их законодателями; во втором они вступают в силу, если законодатели не предпримут никаких шагов, чтобы заблокировать или изменить их. Если органам исполнительной власти предоставляется слишком большая свобода изменять уже утвержденные объемы ассигнований по своему усмотрению, это может привести к злоупотреблениям, подрывающим цели бюджетной политики.

Пожалуйста, отметьте “d” если в вашей стране исполнительной власти дано право в законодательстве изменения расходов в суммах, которые вы рассматриваете как чрезмерные и как подрывающие подотчетность. Пожалуйста, отметьте в разделе комментариев, суммы фондов, которые исполнительной власти позволено менять без утверждения законодателями.

Вопрос 97 рассматривает процесс закупок товаров и услуг. Исследователь должен при ответе отметить достоверные примеры ошибок при осуществлении закупок при отчетности для общественности. Ваши ответы должны быть подкреплены образцами примеров отчетов в разделе комментариев.

Необходимо разработать открытую и построенную на конкуренции процедуру закупок, чтобы добиться наиболее эффективного вложения средств и снизить до минимума риск коррупции и протектирования. Например, результаты тендерных торгов должны быть обнародованы. Список участников тендера, их финансовые условия и имя победителя тендера должны быть известны. Заключение контрактов государства с частной фирмой и процесс поставок товаров и услуг должны происходить на виду у законодательного органа и Верховного Института Аудита. Правила закупок могут сильно варьироваться, но показателем стремления правительства к открытой и честной процедуре служит его готовность четко следовать условиям Модельного закона ЮНСИТРАЛА Соглашения по Государственным Закупкам, разработанного ВТО (для стран – членов ВТО) или требованиям Всемирного Банка.

Почти все законодательные требования уточняют, что исключения могут существовать в правилах, что закупки должны осуществляться на основе конкуренции. Например, закупки товаров, чья ценность ниже определенной минимальной цены зачастую свободны от законов о конкурентных закупках. Если закон о закупках в вашей стране предлагает освобождения, которые неясны, слабы, или ведут к злоупотреблениям в практике вашей страны, пожалуйста, выберите ответ “d” на этот вопрос.

Вопросы 98 – 100 касаются дополнительных (не чрезвычайных) бюджетов и фондов на случай непредвиденных обстоятельств.¹² Вопросы 98 – 99 касаются дополнительных бюджетов и их утверждения органами законодательной власти. Хотя в большинстве стран дополнительные бюджеты не являются чем-то необычным, их слишком частое использование может быть показателем плохой бюджетной практики. Постоянные запросы дополнительных бюджетов подрывают планирование внутри министерств и ведомств. К тому же они препятствуют открытому общественному обсуждению распределения ресурсов среди различных категорий бюджета, так как это обсуждение теоретически должно происходить каждый год при принятии законодательным органом проекта бюджета, предложенного исполнительной властью.

Вопрос 100 касается фондов на случай непредвиденных обстоятельств, которые включены в бюджет, но без специально обозначенной цели.¹³ С одной стороны, такие фонды могут служить буфером для покрытия непредвиденных расходов, что согласуется с предусмотрительной бюджетной практикой. С другой стороны, они могут представлять собой значительные средства, которые исполнительная власть может тратить по своему усмотрению. В целом, объем фондов на случай непредвиденных обстоятельств должен быть ограничен небольшой частью от общих расходов. Более того, и объем фондов, и цель на которую они будут расходоваться, должны быть названы исполнительной властью и утверждены законодательным органом до того, как они будут потрачены. (При ответе исходите из той ситуации, когда идет сессия законодательного органа. Если в перерывах между сессиями предусмотрена иная процедура, пожалуйста, отметьте это в комментариях).

Итоговые отчеты и Институт Верховного Аудита (Вопросы 101-123)

Годовые отчеты считаются общественно доступными если выпущены в течении двух лет по окончанию финансового года.

Вопросы 101-110 рассматривают годовые отчеты органов исполнительной власти, являющиеся основным отчетным документом. Во многих странах издается единый общий документ, содержащий данные о расходах ведомств, сборах поступлений и долге. В других странах каждое ведомство издает свой отдельный отчет. Аналогичным образом,

¹² Как уже было сказано, эти вопросы касаются не чрезвычайных фондов. Средства на борьбу с чрезвычайными ситуациями обычно регулируются отдельными процедурами, поскольку при их применении может не быть достаточно времени для их утверждения органом законодательной власти.

¹³ Следует отличать такие фонды на случай непредвиденных обстоятельств от фондов, включенных в бюджет с конкретной целью, использование которых возможно, если происходит определенное событие.

годовой отчет может быть самостоятельным документом или может быть включен в более объемный документ, такой как бюджет. Форма отчета менее важна, чем его содержание.

ОЭСР рекомендует, чтобы годовой отчет был издан для общественности не позднее, чем через шесть месяцев после окончания финансового года. Он должен включать все основные статьи, указанные в бюджете, объяснять разницу между первоначальными оценками (с учетом поправок, внесенных законодателями в течение года) и действительными результатами по расходам, поступлениям, долгу и макроэкономическим показателям. Также должна присутствовать информация по нефинансовым показателям исполнения бюджета.

Вопросы 111-123 рассматривают деятельность Верховного Института Аудита (ВИА).¹⁴ Вопросы 111, 112, 113, и 115 освещают ежегодный аттестационный аудит финальных отчетов, которые проводит в конце года ВИА. Эти аудиты иногда называются «сертификацией правительственных счетов». В принятой в Лиме Декларации о руководящих принципах проведения аудиторской проверки (Глава VI, Раздел 16 (1)) говорится, что ежегодный отчет о проведенной аудиторской проверке должен публиковаться и быть доступен общественности (С текстом Декларации можно ознакомиться на сайте http://www.intosai.org/2_LIMADe.html). И согласно оптимальной практике ОЭСР, Верховный Институт Аудита должен завершить в течение шести месяцев после окончания бюджетного года аудит административных единиц (министерств и ведомств). В соответствии с методологией Исследования Открытости Бюджета аудиторский отчет считается общественно доступным если он выпущен в течении трех лет по завершению финансового года.

Вопросы 111-112 рассматривают своевременность годовых аудиторских отчетов. В некоторых странах такие отчеты издаются с большим опозданием, что значительно снижает их ценность. Вопрос 113 выясняет, содержится ли в ежегодных аудиторских отчетах пояснительная записка (краткое резюме). Аудиторские отчеты представляют собой технические документы, так что краткое изложение выводов отчета может сделать его более доступным для СМИ и общественности.

Вопрос 114 рассматривает условия, при которых глава Верховного Института Аудита может быть отстранен от должности. (При ответе на этот вопрос, если предусмотрена процедура привлечения к уголовной ответственности, это отвечает варианту «а»). При этом уголовное преследование может быть инициировано органами исполнительной власти, но для вынесения окончательного решения о виновности главы Верховного Института Аудита с его возможным последующим отстранением от должности необходима санкция суда). *Лимская Декларация Рекомендаций по Аудиту* устанавливает ряд рекомендуемых мер в отношении ВИА, в том числе меры по

¹⁴ Верховный Институт Аудита – это необходимый орган для того, чтобы правительство было подотчетно органам законодательной власти и общественности. Исполняя свои надзорные функции над расходованием государственных средств, Верховный Институт Аудита во многих странах проводит финансовый аудит, контроль за исполнением бюджета или контроль за соблюдением законности. Должностное лицо, стоящее во главе его может называться Генеральный Аудитор, Главный Контролер или Инспектор. Если орган имеет коллегиальную структуру, он может называться Совет по Аудиту, Счетная Палата или Суд, или Комиссия по Аудиту.

обеспечению их независимости от исполнительной власти. Они доступны в Интернете на сайте http://www.intosai.org/2_LIMADe.html.

Вопрос 115 касается аудита внебюджетных фондов. Эти фонды, хотя и числятся вне бюджета, являются по природе своей государственными и должны отвечать таким же требованиям аудита, как и другие правительственные программы.

Вопрос 116 оценивает возможность Верховного Института Аудита самостоятельно определять собственную аудиторскую программу. Вопрос предназначен для того, чтобы изучить степень полномочий института проводить расследования, а не того, какой орган он может выбрать на практике для проведения аудита.

Годовой аттестационный аудит предназначен для оценки законности и регулярности финансового менеджмента и отчетности правительства. Однако, Верховный Институт Аудита должен иметь полномочия проводить все типы аудита. Вопрос 116 касается других аудиторских проверок помимо ежегодного отчета о проведенной проверке. Это может включать аудиты, которые требуют отчетов по ошибкам в отчете специальных программ, или связанным с закупками или приватизацией. В некоторых странах мандат ВИА не позволяет проводить аудит совместных предприятий или других частно- государственных соглашений, которые ограничивают его возможность осуществлять аудит доходов или долга, гарантированного государством. В других странах ВИА не может проводить аудиты, кроме как финансовые, например, ему не может быть позволено проводить исполнение или стоимость аудитов денег, который направлен на исследование исполнения, экономии, эффективности государственного управления. Аудит исполнения может покрывать только специфичные финансовые операции, но также полный перечень правительственной деятельности включает организационную и административную системы.

Обратите внимание, что ответы «с» или «d» выбираются в том случае, если институту запрещено по закону проводить аудит правительства. Ответы «с» или «d» также выбираются, если институт не имеет законного мандата проверить деятельность, связанную с хранением нефти или стабилизационными фондами, другими видами специальных или внебюджетных фондов или возможности проводить аудиторскую проверку участников коммерческих проектов, реализуемых с привлечением частного сектора.

В некоторых случаях Высший Аудиторский Институт привлекает частные аудиторские фирмы для проведения аудиторской проверки в государственных коммерческих предприятиях или частных компаниях, являющихся партнерами государства по совместным предприятиям. Ответы «с» или «d» выбираются, если привлечение таких аудиторов находится под контролем исполнительной власти, а не Высшего Аудиторского Института.

Консультирование с Лимской декларацией может быть полезно при ответе на эти вопросы, так как она служит для определения соответствующего объема законодательного мандата и полномочий ВИА. Она доступна в Интернете по адресу:

http://www.intosai.org/2_LIMADe.html.

Вопрос 117 выясняет, какая ветвь власти определяет бюджет самого Верховного Института Аудита и достаточен ли уровень финансирования Верховного Института Аудита для осуществления его полномочий.

Вопрос 118. Данный вопрос предназначен для того, чтобы оценить, имеет ли Высший Институт Аудита в своем штате сотрудников с необходимым для проведения аудита сектора безопасности опытом. При ответе на данный вопрос, помните, что сектор безопасности включает вооруженные силы, полицию и службу разведки. Основывайте свой ответ на данный вопрос и уровень подготовки сотрудников, а не на том, проводит или не проводит ВИА аудиторские проверки сектора безопасности.

Вопрос 119. Данный вопрос предназначен для определения степени готовности ВИА стимулировать участие общественности в определении Повестки дня его аудита. Ежегодно ВИА может обычно проводить аудит ряда агентств, проектов и программ в стране. При определении своего плана проведения аудиторских проверок ВИА может сконцентрировать внимание на, по крайней мере, некоторых агентствах, программах или проектах, предложенных общественностью. ВИА может создать официальные механизмы для получения информации от общественности – через веб-сайт, через горячие линии и офисы (или людей) назначенных для сбора такой информации. Вы можете поставить «а» при ответе на данный вопрос, если ВАИ поддерживает легкодоступные линии связи с общественностью и получает большое число (более 100) жалоб и предложений от общественности. Если ВАИ поддерживает связь, но эти каналы связи труднодоступны, и ВАИ получает немного (между 10 и 100) предложений или жалоб от общественности, тогда поставьте отметку «и». Если ВАИ поддерживает каналы связи, но они практически не используются общественностью, тогда поставьте «с».

Вопросы 120 – 123 оценивают взаимодействие Верховного Института Аудита с законодательными органами и применение их рекомендаций. Вопрос 120 выясняет, есть ли при законодательном органе специальный комитет для обработки аудиторских отчетов. В некоторых странах есть «Государственный счетный комитет», занимающийся этим. В других странах аудиторские отчеты рассылаются комитетам, имеющим соответствующие полномочия. Для ответа «а» возможно наличие любой из этих моделей.

Вопрос 123 касается аудита программ, которые не обнародуются из соображений национальной безопасности. Поскольку общественность не получает информацию о таких секретных программах, необходимо, чтобы ее вместе со всеми аудиторскими отчетами получали представители законодательной власти. Среди сотрудников Верховного Института Аудита (ВИА) должны быть люди, имеющие доступ к засекреченной информации и, следовательно, к информации, связанной с расходами по секретным статьям бюджета. *Пожалуйста, имейте в виду, что вы должны проинтервьюировать членов законодательного органа или сотрудников ВИА чтобы получить ответы на эти вопросы.*