

Приложение А. Методология обзора открытости бюджета за 2019 г.

Обзор открытости бюджета (OBS) оценивает три компонента системы бюджетной подотчетности: общедоступность бюджетной информации; возможности для участия общественности в бюджетном процессе; и степень эффективности формальных надзорных учреждений, в том числе парламента и счётной палаты (далее здесь как «высший контрольный орган»). Большинство вопросов обзора оценивает то, что происходит в действительности, а не положения, определённые законом.

Вопросы, включенные в Обзор открытости бюджета, основаны на общепринятой передовой практике управления государственными финансами. Например, обзор оценивает общедоступность бюджетной информации с учетом своевременной публикации и содержания восьми ключевых бюджетных документов, которые все страны должны публиковать на различных этапах бюджетного процесса. Многие из этих критериев позаимствованы из разработок многосторонних организаций, таких как *Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере* Международного валютного фонда (МВФ), *Инициатива Государственные расходы и финансовая подотчетность* (секретариат которой размещается во Всемирном банке), *Передовые практики по обеспечению прозрачности в налогово-финансовой сфере* Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и *Лимская декларация руководящих принципов аудита Международной организации высших контрольных органов*. Аналогичным образом, критерии, используемые для оценки возможностей участия общественности в бюджетном процессе, основаны на принципах участия общественности в бюджетной политике *Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере*. Степень эффективности таких принципов заключается в их универсальной применимости для различных бюджетных систем по всему миру, в том числе в странах с разным уровнем доходов.

Обзор открытости бюджета за 2019 г. является совместным исследовательским процессом, в котором Международное бюджетное партнерство (МБП) работает последние 16 месяцев с партнерами гражданского общества в 117 странах со всех регионов мира и со всеми уровнями дохода. Это уже шестой раунд Обзора открытости бюджета, который обычно проводится раз в два года. Ранее обзоры выходили в 2006 г., 2008 г., 2010 г., 2012 г., 2015 г. и 2017 г.

Вопросы и ответы Обзора открытости бюджета

Результаты по каждой стране в Обзоре открытости бюджета за 2019 г. основаны на анкете, включающей 145 вопросов, заполняемой исследователями, как правило, проживающими в стране проводимого опроса. Почти все исследователи, ответственные за заполнение анкеты, являются представителями общественных организаций или академических учреждений. Хотя полномочия и области

интересов исследовательских групп во многом различаются, их всех объединяет общий интерес к улучшению прозрачных и чутко реагирующих методов составления бюджета в своих странах. Большинство исследователей относятся к организациям, уделяющим значительное внимание вопросам бюджета.

145 вопросов, включенных в анкету, включают 109 вопросов, которые оценивают доступность бюджетной информации для общественности, 18 вопросов, которые оценивают возможности участия общественности в бюджетном процессе, и 18 вопросов, которые оценивают роль законодательных органов и высшего контрольного органа. Анкета также включает еще дополнительных 83 вопроса, которые не используются для расчета индивидуальных показателей, но помогают завершить исследование Обзора открытости бюджета путем сбора сведений справочного характера по ключевым бюджетным документам и изучения различных характеристик управления государственными финансами страны.

Большинство вопросов обзора требует от исследователей выбрать один из пяти ответов. Ответы «а» или «b» описывают хорошую или передовую практику, где «а» указывает, что достигнуто полное соответствие стандарту или его требования перевыполнены, а «b» указывает на выполнение основных положений стандарта или большинства из них. Ответ «с» соответствует минимальным усилиям для достижения требований соответствующего стандарта, а «d» означает, что требования стандарта вообще не выполнены. Ответ «е» означает, что стандарт не применяется - например, когда задается вопрос о получении внешней помощи, которую получает страна ОЭСР. Некоторые вопросы, однако, имеют только три возможных ответа: «а» (соответствие стандарту), «b» (несоответствие стандарту) или «с» (неприменимо).

После заполнения анкеты происходит количественный подсчет. Для вопросов с пятью вариантами ответа: при варианте «а» страна получает оценку в 100 баллов, при варианте «b» - 67 баллов, при варианте «с» - 33 балла и ответ с вариантом «d» оценивается в 0 баллов. Вопросы с вариантом ответа «е» не включаются в суммарные показатели страны. Для вопросов с тремя вариантами ответа: оценка в 100 баллов дается за вариант ответа «а», 0 баллов за вариант ответа «b» и «с» не включается в суммарный показатель.

Процесс исследования Обзора открытости бюджета

Таким образом, Обзор открытости бюджета за 2019 г. оценивает только события, деятельность или события, произошедшие до 31 декабря 2018 г.; любые действия после этой даты не включаются в результаты обзора за 2019 г. Исследователи Обзора открытости бюджета начали сбор доказательств в январе 2019 года, включая бюджетные документы, опубликованные до установленной даты завершения сбора данных, механизмы участия и надзорную практику.

Все ответы на вопросы Обзора открытости бюджета подкрепляются доказательствами. Сюда относятся ссылки из бюджетных документов, законов страны или интервью с правительственными официальными лицами, законодателями или экспертами по бюджетному процессу в стране. Во время исследовательского процесса, персонал МБП помогал исследователям придерживаться методологии обзора, особенно в рекомендациях при ответах на вопросы обзора. Дополнительные сведения см. в *Руководстве по вопроснику по открытому бюджету: Разъяснение вопросов и вариантов ответов* см. по адресу www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

По завершении персонал МБП анализировал и обсуждал каждую анкету с отдельными исследователями в течение от трех до шести месяцев. МБП стремилось к тому, чтобы на все вопросы были даны ответы в порядке, который был внутренне согласован для каждой страны и для всех обследуемых стран. Ответы прошли перекрестную проверку по опубликованным бюджетным документам и отчетам по прозрачности бюджетно-налоговой сферы, разработанных такими международными

институтами, как МВФ, Всемирный банк и ОЭСР. Впоследствии, анкеты рассматривались анонимным рецензентом, имеющим реальные практические знания по бюджетным системам соответствующей страны. Рецензенты, которые не были связаны с правительством рассматриваемой страны, были найдены посредством профессиональных контактов и через другие каналы.

МБП также предложило правительствам почти каждой обследуемой страны прокомментировать проект результатов Обзора открытости бюджета. Решение о приглашении правительства сделать свои замечания по результатам проекта было принято после консультаций с соответствующей исследовательской организацией, ответственной за выпуск обзора. МБП предприняло значительные усилия для поощрения правительства прокомментировать результаты проекта; в отдельных случаях, в адрес некоторых правительств, не отвечавшим первоначально на письма МБП, запросы направлялись по нескольку раз. МБП предложила правительствам всех 117 стран, оцененных в OBS 2019, рассмотреть проект результатов, и 94 правительства представили свои замечания.

Определение своевременности публикации информации для ознакомления общественности по этапам бюджетного процесса			
Бюджетный документ	Сроки публикации «общедоступных» документов*	Номера вопросов Обзора открытости бюджета за 2019 г.	Количество вопросов в документе
Предварительное бюджетное заявление	Должно быть опубликовано за месяц до передачи бюджетного предложения исполнительной власти на рассмотрение в законодательный орган власти.	54–58, ПБ3–2	6
Бюджетное предложение исполнительной власти (включая вспомогательные документы)	Должно быть опубликовано в период рассмотрения законодательным органом власти до того как оно будет утверждено. Ни в коем случае предложение не будет считаться «общедоступным», если оно будет опубликовано после его утверждения законодательным органом власти.	1–53, БПИВ–2	54
Принятый бюджет	Должен быть опубликован не позднее трех месяцев после утверждения бюджета законодательным органом власти.	59–63, ПБ–2	6
Гражданский бюджет	Должен быть опубликован в тот же промежуток времени, что и лежащее в его основе Бюджетное предложение исполнительной власти или Принятый бюджет. Например, гражданский бюджет для Бюджетного предложения исполнительной власти должен быть опубликован в период рассмотрения Бюджетного предложения исполнительной власти законодательным органом власти до того как оно будет утверждено.	64–67	4
Текущие отчеты	Должны быть опубликованы не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода.	68–75, ТО–2	9
Полугодовой обзор	Должен быть опубликован не позднее трех месяцев после окончания отчетного периода.	76–83, ПО–2	9
Годовой отчет	Должен быть опубликован не позднее 12 месяцев после окончания финансового года (отчетный период).	84–96, ГО–2	14
Аудиторский отчет	Должен быть опубликован не позднее 18 месяцев после окончания финансового года (отчетный период).	97–102, АО–2	7

* В Обзоре открытости бюджета считается, что документ является «общедоступным», если он размещён на соответствующем веб-сайте правительства в заданный промежуток времени и находится в бесплатном доступе.

В полном объеме эти комментарии можно увидеть в соответствующих анкетах на веб-сайте www.internationalbudget.org/open-budget-survey. МБП рассмотрело комментарии рецензентов для обеспечения их соответствия методологии обследования. Все комментарии рецензента, отличные от единого подхода, были удалены, а оставшиеся комментарии затем сообщены исследователям. Где применимо, исследователи ответили на комментарии от рецензентов и их правительств, а МБП выступало в качестве арбитра по всем спорным ответам для обеспечения единого подхода между странами при выборе ответов.

Оценка прозрачности бюджета

ОБС 2019 использует 109 вопросов для оценки того, в какой степени каждая страна своевременно размещает на соответствующем правительственном веб-сайте восемь ключевых бюджетных документов, а также полноту бюджетной информации, представленной в этих общедоступных документах. Индекс открытости бюджета (ИОБ) присваивает каждой стране показатель от 0 до 100 баллов, основанный на простом среднем численном значении каждого из ответов на 109 вопросов анкеты, которая оценивает общедоступность бюджетной информации.

Оценка относительной важности ключевых бюджетных документов и последствий для показателей

Как уже упоминалось выше, показатель ИОБ за 2019 г. для каждой страны рассчитывается из ряда параметров по 109 вопросам обзора. Хотя каждый из восьми оцениваемых ключевых бюджетных документов может иметь разное количество вопросов, связанных с ним, показатель ИОБ является простым средним арифметическим из 109 вопросов. При расчёте показателей ИОБ метод явного взвешивания не используется.

Хотя использование среднего арифметического является явным, оно косвенным образом придает больше веса некоторым бюджетным документам, чем другим. В частности, 54 из 109 вопросов ИОБ оценивают общедоступность и полноту Бюджетного предложения исполнительной власти и, таким

образом, являются ключевыми факторами, определяющими средний показатель ИОБ страны. В отличие от этого, гражданский бюджет и принятый бюджет находятся в центре внимания всего четырех-шести вопросов, соответственно.

Такое скрытое взвешивание вполне оправдано. С точки зрения гражданского общества, бюджетное предложение исполнительной власти является самым важным бюджетным документом, так как в нём излагаются цели и планы бюджетной политики правительства на предстоящий год. В нём, как правило, содержится подробная информация о государственной финансовой политике, которой нет ни в одном другом документе. Доступ к этой информации имеет решающее значение для гражданского общества, чтобы понять и иметь рычаги воздействия на бюджет до его утверждения, и использовать её в качестве ресурса в течение года.

Оценка участия общественности и надзорных учреждений

В OBS 2019 используются оставшиеся 36 вопросов для оценки того, в какой степени правительства включают общественность в процесс принятия решений и контроля над исполнением бюджета, а также роли законодательного органа власти и высшего контрольного органа в бюджетном процессе. Ответы на вопросы, относящиеся к каждой области, усреднены, и каждой области присваивается отдельный балл. МБП также собирает информацию о роли независимых финансовых учреждений (НФУ) – независимых, общественных учреждений, обычно прикрепленных к исполнительной или законодательной власти, которые делают налогово-бюджетные прогнозы и оценивают расходы на проведение политики. Однако МБП не оценивает отдельно роль НФУ.

Дополнительная информация

Это приложение представляет собой общее описание методологии, используемой для разработки Обзора открытости бюджета за 2019 г. Для получения дополнительной информации по любому аспекту методологии, пожалуйста, обратитесь в МБП на вебсайте info@internationalbudget.org.

Оценка возможностей участия общественности и участников и практик надзора

Оцениваемый показатель	Номера вопросов Обзора открытости бюджета за 2019 г.	Количество вопросов по показателю
Участие общественности в бюджетном процессе	125–142	18
Роль законодательного органа	107–118	12
Роль высшего контрольного органа	119–124	6
Роль независимых финансовых учреждений	103–106	4*

* Данные вопросы, касающиеся НФУ, не оцениваются.