

СЛОВА ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Мы, представители Международного Бюджетного Партнерства, хотим выразить благодарность нашим коллегам в 94 исследовательских институтах и организациях гражданского общества во всем мире, чья работа легла в основу при составлении Обзора Открытости Бюджета. Их преданность, настойчивость и опыт, а также терпение, проявленное в отношении многочисленных запросов в ходе длительного процесса перепроверки данных и редактирования, заслуживают огромной признательности.

Работа по составлению Обзора Открытости Бюджета опиралась на действия и результаты наших партнеров. Мы надеемся, что Обзор, в свою очередь, будет способствовать воздействию проводящихся ими инициатив и обеспечению большей прозрачности бюджета во всех странах мира. Мы также хотели бы поблагодарить многочисленных рецензентов, чьи глубокие знания оказали большое влияние на качество данного отчета, таких как Дебби Бадлендер, Чарльз Гриффин, а также наших коллег из МБП: Альберта ван Зиля, Делэйн МакКалла, Елены Мондо, Гэрри Хоуза, Джейсона Лакина, Хуана Пабло Гуэрреро и Паоло де Рензио.

Настоящий проект является результатом коллективной работы МБП. Вивек Рамкумар возглавил процесс сбора данных и их проверки. Вивек тесно сотрудничал с Каролиной Пуррье, Еленой Мондо, Харикой Масуд, Морисом Нсабимана и Майклом Кастро, и все они затратили несчетное количество часов на работу с научными сотрудниками и экспертами по всему миру с целью обеспечения качества информации. Жан Сейферт, Хорхэ Ромеро, Марко Томичич, Лаура Маладжович, Ора-орн Пучароен и Руфь Карлитц также неукоснительно работали над данным проектом.

Настоящий отчет написан Вивеком Рамкумаром и Исааком Шапиро и отредактирован Делэйн МакКалла. Ценную помощь оказали коллеги из МБП Каролина Пуррье, Елена Мондо, Харика Масуд, Майкл Кастро и Срижана Бхаттарай.

И наконец, мы выражаем свою искреннюю признательность Департаменту международного развития Великобритании (UK Aid), Институту открытого общества, Фонду Форда и Фонду Уильяма и Флоры Хьюлетт, чья финансовая поддержка позволила осуществить данный проект.

Варрен Крафчик

Директор

ОБЗОР ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА 2010 г.

Основные положения

За последнее десятилетие некоторое развитие событий привело к росту значения, придаваемого созданию открытых бюджетных систем во всем мире.

- Граждане все более настойчиво заявляли о том, что им следует знать, как их правительства используют государственные средства и другие ресурсы их стран.
- Эксперты все чаще делали вывод о том, что создание открытых бюджетов и введение соответствующей системы сдержек и противовесов в бюджетный процесс может содействовать повышению доверия и установлению приоритетов в принятии стратегических решений, ограничению коррупции и растрат и облегчению доступа на международные финансовые рынки.
- Бюджетная прозрачность явилась центральной темой целого ряда международных дискурсов, рамки которых охватывают широкий круг вопросов: от финансирования уменьшения последствий климатических изменений до мероприятий на уровне отдельно взятой страны по выполнению принятых международных обязательств по развитию (таких как Целей Развития Тысячелетия), до отчетности по доходам от продаж сырья и до проверки размеров поступающей международной помощи и ее расходования.

По этим причинам Международное Бюджетное Партнерство создало Обзор Прозрачности Бюджета. Данный обзор является единственным независимым и сравнительным мериллом государственной бюджетной деятельности, чей скрупулезный подход получил высокую оценку международных экспертов по вопросам госфинансирования. В настоящем отчете дается анализ третьему этапу исполнения Обзора, результатом которого явились четыре главных вывода:

Вывод 1: В целом состояние бюджетной прозрачности неудовлетворительно. Лишь скромное меньшинство стран можно считать странами с открытыми бюджетами, в то время как большое число стран предоставляют крайне не достаточную информацию о бюджете.

Средняя оценка по Индексу Открытости Бюджета в странах, обследованных в 2010 г., составила 42 балла из 100 (см. вставку “Индекс Открытости Бюджета” на следующей странице и таблицу в конце настоящих Основных Положений по оценкам каждой страны). В частности:

- Только 20 из 94 стран, включенных в Обзор Открытости Бюджета за 2010 г., имеют оценку ИОБ выше 60 и характеризуются как предоставляющие своим гражданам достаточную информацию о данных бюджета с тем, чтобы они могли всесторонне анализировать и понимать свой государственный бюджет.
- Лишь одна треть стран (33) предоставляет некоторую информацию, оцениваемую между 41 и 60 баллами, хотя объем данных далек от того, что требуется для получения ясного представления о бюджете и осуществления контроля над исполнительной властью.
- В большинстве стран (41) количество предоставляемой информации совершенно не адекватно. В их числе 19 стран, в которых предоставляется лишь минимальная информация (балл - от 21 до 40), а также 22 страны, в которых предоставляется либо малое количество информации о бюджете, либо она вовсе отсутствует (балл 20 и ниже). Этими 22 странами являются Алжир, Боливия, Буркина-Фасо, Камбоджа, Камерун, Чад, Китай, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Гондурас, Ирак, Кыргызская Республика, Нигер, Нигерия, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Саудовская Аравия, Судан и Вьетнам.

- В 21 из 22 стран, в которых предоставляется малое количество информации, либо она отсутствует, Бюджетное Предложение Правительства – которое, вероятно, является самым важным документом правительства – вовсе не готовится.¹

Часто даже тогда, когда бюджетные документы оглашаются, в них отсутствует важная информация. Только в 17 из обследованных стран, к примеру, предоставляется полная информация о бюджете по мерам борьбы с бедностью. В 41 стране не предоставляется никакой информации о внебюджетных фондах в Бюджетных Предложениях Правительства, несмотря на то, что в среднем внебюджетные средства составляют почти 40 процентов от расходов центрального правительства в странах с переходной экономикой и развивающихся странах.

Государства, которые имеют низкий показатель ИОБ, обладают определенными сходными характеристиками, такими как низкий уровень дохода, низкий уровень развития демократии, географическое расположение в Африке и на Ближнем Востоке и зависимость от внешней помощи и доходности от продажи углеводородного сырья. Эти характеристики, однако, необязательно

Обзор Открытости Бюджета

Индекс Открытости Бюджета

Обзор Открытости Бюджета Международного Бюджетного Партнерства (МБП) оценивает наличие в каждой стране восьми ключевых бюджетных документов, а также полноту их содержания. Обзор проверяет широту охвата эффективного контроля со стороны законодательной власти и высших контрольных органов (ВКО), а также возможности граждан в участии в процессе принятия решений по государственному бюджету.

Оценки за определенную подгруппу вопросов Обзора Открытости Бюджета используются при подсчете баллов и ранжировании относительной прозрачности каждой страны. Эти оценки составляют Индекс Открытости Бюджета (ИОБ).

Обзор Открытости Бюджета не является ни исследованием восприятия, ни социологическим опросом. В Обзоре используются международно принятые критерии оценки прозрачности бюджета и подотчетности в каждой стране. Обзор составляется на основе анкеты, заполняемой для каждой страны независимыми экспертами по вопросам бюджета, которые не имеют установившихся отношений с правительством страны. Впоследствии анкета каждой страны рассматривается двумя независимыми анонимными экспертами, которые аналогично предыдущим экспертам не имеют отношений с правительством.

Баллы, выставляемые по определенным вопросам Обзора Открытости Бюджета, используются для выставления объективных оценок и ранжирования относительной прозрачности каждой страны. Эти оценки составляют Индекс Открытости Бюджета (ИОБ).

¹ Еще одна страна – Афганистан, – не публикующая Бюджетное Предложение, получила 21 балл по ИОБ в 2010 г.

являются предпосылкой закрытости бюджета. В странах, в которых существует политическая воля, направленная на то, чтобы стать более прозрачными, можно добиться значительных изменений к лучшему в относительно короткие сроки.

Вывод 2: Тем не менее, общая тенденция в направлении повышения открытости бюджетов положительна. Бюджетная прозрачность значительно улучшается, в особенности среди стран, которые в прошлом предоставляли малое количество информации.

В Обзорах за 2006 г., 2008 г. и 2010 г. регистрируются значительные и порой резкие улучшения в мерах по достижению прозрачности бюджетов за предыдущие четыре года. При обследовании 40 стран, по которым имеются сравнительные данные за 2006 г., 2008 г. и 2010 г., средняя оценка ИОБ возрастает с 47 баллов в 2006 г. до 56 баллов в 2010 г., что составляет рост почти в одну пятую за сравнительно короткий промежуток времени.

Особо заметен прогресс среди нескольких стран, которые ранее имели чрезвычайно низкие показатели ИОБ и в целом считались странами, в которых остро стоят вопросы нищеты и нестабильности. Средняя оценка ИОБ для 14 стран с наихудшими показателями, согласно ИОБ за 2006 г. (и для которых имеются сравнительные данные), возросла с 25 баллов до 40 баллов, по данным ИОБ за 2010 г. Заметно улучшилось положение дел в Египте, Монголии и Уганде. Аналогичные улучшения имели место в некоторых странах, которые впервые исследовались в ИОБ за 2008 г., в том числе, в Афганистане, Либерии и Йемене. Нижеследующая таблица представляет список всех стран, чьи показатели ИОБ возросли более чем на 10 единиц.

**Значительные изменения в показателях ИОБ
свидетельствуют о происходящих улучшениях**

Страна	2006 г.	2008 г.	2010 г.
Азербайджан	30	37	43
Ангола	5	4	26
Аргентина	40	56	56
Афганистан	--	8	21
Вьетнам	3	10	14
Гана	42	50	54
Грузия	34	53	55
Египет	19	43	49
Индия	53	60	67
Йемен	--	10	25
Либерия	--	3	40
Малави	--	28	47
Монголия	18	36	60
Норвегия	72	80	83
Россия	47	58	60
Руанда	--	1	11
Турция	42	43	57
Уганда	32	51	55
Хорватия	42	59	57
Шри-Ланка	47	64	67

Правительства некоторых из этих стран, в особенности тех, чьи показатели были чрезвычайно низкими на первых этапах ИОБ, в большей степени добились улучшения принятием одной базовой меры, не требующей больших затрат: они начали размещать на своих веб-сайтах бюджетные документы, которые ранее готовились, но делались доступными лишь для служебных целей или доноров. Во многих случаях эти правительства начали публикацию своих Бюджетных Предложений. К примеру, правительства Либерии и Йемена впервые опубликовали свои Бюджетные Предложения в 2009 г. Другие правительства, чьи баллы ИОБ были не столь низкими, добились улучшения, увеличив широту охвата публикуемых бюджетных отчетов, в особенности Бюджетного Предложения Правительства.

Предварительно проведенное МБП изучение причин, вызвавших такие изменения, показывает целый ряд факторов, которые могут привести к улучшению бюджетной прозрачности, в том числе:

- изменения в составе правительственных чиновников в результате выборов, итогом которых становится новый состав правительства или назначение новых государственных лиц – приверженцев большей прозрачности;

- давление внутри страны со стороны организаций гражданского общества и законодательной власти;
- внешнее давление, оказываемое донорами или определенными инициативами, подобно Инициативе по бедным странам с крупной задолженностью и ИОБ, а также
- техническая помощь, предоставляемая странам.

Эти нелегкие достижения в улучшении бюджетной прозрачности не должны приниматься как само собой разумеющиеся. В Обзоре также показано, что по каждому из восьми важнейших бюджетных документов некоторые страны двигались в обратном направлении, т.е. либо они останавливали публикацию этих документов, либо начинали предоставлять меньшую информацию в публикуемых документах, чем в предыдущие годы. К примеру, Фиджи более не издает Предварительное Бюджетное Заявление, Годовой Отчет и Аудиторский Отчет. Исследователь ИОБ не мог найти доступа к Бюджетному Предложению Правительства в Нигере, в то время как на предыдущем этапе Обзора исследователь ИОБ смог получить от правительства печатный экземпляр данного документа.

Вывод 3: Вовлечение контрольных органов и законодательной власти в вопросы бюджета обычно слабо и тесно связано с отсутствием информации о бюджете.

Обзор Открытости Бюджета за 2010 г. показывает, что контроль над бюджетом слаб в значительном числе обследованных стран. Законодательные органы власти в таких странах часто не обладают адекватными полномочиями по внесению поправок в бюджет, разрабатываемый исполнительной властью, и не имеют в своем распоряжении достаточно времени для того, чтобы всецело оценить Бюджетное Предложение Правительства до придания ему законной силы. Лишь в 27 странах законодательные органы имеют неограниченные полномочия по внесению поправок в бюджет, представляемый на их рассмотрение. В 22 странах законодательные органы получают на рассмотрение Бюджетное Предложение Правительства менее чем за шесть недель до начала бюджетного года. При исполнении бюджета в 52 странах законодательная власть не имеет права препятствовать такому перераспределению фондов исполнительной властью между административными единицами, при котором, по сути, игнорируются намерения законодательной власти.

По данным Обзора, высшие контрольные органы (ВКО) в целом обладают некоторой степенью независимости, требуемой для исполнения ими полезной роли в бюджетном процессе. Тем не менее, многие лишены желательной степени полной независимости от исполнительной власти, а половина ВКО докладывает о нехватке ресурсов для эффективного использования ими своих аудиторских полномочий. Согласно Обзору за 2010 г., в общем позиции ВКО слабы. Среди всех 94 стран, обследованных в Обзоре за 2010 г., средний показатель по вопросам оценки силы ВКО составил лишь 49 из 100 баллов, что ненамного выше показателя за 2008 г.

Заметной является сильная связь между оценкой страны по ИОБ и адекватностью надзорных учреждений. Страны, у которых балл ИОБ высок, имеют, как правило, самые сильные законодательные органы и ВКО, а те, где оценка низкая, обычно характеризуются и слабыми надзорными органами. Эта взаимосвязь предсказуема, так как правительства, приверженные

курсу на раскрытие значительной информации по их бюджету, наверняка, берут на себя обязательства создавать сильные надзорные органы, а, в свою очередь, сильные надзорные институты, скорее всего, требуют от исполнительной власти более полной информации.

Вывод 4: Существуют несколько простых шагов для оглашения бюджетов, на которые правительства не решаются. Эти шаги могут предприниматься как исполнительной и законодательной властями, так и высшими контрольными органами.

В некотором смысле, улучшение бюджетной системы страны может стать сложной технической задачей. Оно может требовать создания новой системы данных или производства новых отчетов, для чего препятствием может явиться нехватка технического опыта. Однако согласно Обзору, бюджеты стран по всему миру могут быть в значительной степени открыты, если страны начнут принимать относительно простые меры.

Особо примечательно, что правительства производят удивительно большое количество документов для служебных целей или для своих доноров, но не публикуют эти документы. Из бюджетных документов, которые правительства не публикуют, 42 процента фактически готовятся, но используются лишь для внутренних целей.

Различия между странами, попавшими в разные категории ИОБ, в том, что касается общественного доступа к подготовленным документам, достаточно велики. Резко отличаются страны с высокими показателями (оценка ИОБ - между 81 и 100 баллами), в которых публикуется 100 процентов подготовленных документов, по сравнению со странами с низжайшими показателями (оценка ИОБ - между 0 и 20 баллами), в которых не публикуется большинство подготовленных бюджетных документов.

ВКО и законодательные органы в полной мере не используют существующие правовые полномочия. ВКО обычно имеют более низкий балл ИОБ в вопросах оценки широты охвата публикуемых ими Аудиторских Отчетов, нежели в вопросах оценки их независимости. Этот факт предполагает, что даже с учетом их ведомственных ограничений ВКО могли бы публиковать больше информации в своих аудиторских отчетах. Аналогично этому, ВКО могут более широко вовлекать граждан, к примеру, посредством создания прямых телефонных линий для жалоб о фактах мошенничества либо других систем для приема предложений, которые могли бы определять направление их будущих аудиторских проверок.

Законодательные органы лишь в 26 странах предоставляют гражданам официальные возможности выступить с показаниями во время обсуждений бюджета. Еще более тревожным является тот факт, что в 35 странах *все* дискуссии по бюджету между законодательной и исполнительной властями, включая слушания, проводятся исключительно за закрытыми дверями (в частности, они закрыты и для средств массовой информации), и никаких открытых протоколов этих совещаний впоследствии не предоставляется. Другими словами, сами законодательные органы зачастую следуют практике, которая не способствует просвещению и участию общественности, в то время как большинство законодательных органов могли бы содействовать вовлечению общественности в рамках своих правовых полномочий, таких как по полномочия по проведению публичных слушаний.

Рекомендации

Специфические рекомендации по странам можно найти в отдельных отчетах для каждой страны. Ниже приводятся общие рекомендации МБП.

1. **Странам следует сделать общедоступными все восемь подготавливаемых бюджетных документов.** Этот простой шаг фактически не потребовал бы ни дополнительных усилий, ни затрат со стороны соответствующих правительств, но существенно улучшил бы открытость бюджетов во многих регионах мира, в особенности, в странах с низкой оценкой, в которых большинство подготовленных бюджетных документов не являются общедоступными.
2. **Бюджетные документы должны быть широко доступны, бесплатны и своевременны.** Относительно легко обеспечить наличие бесплатных бюджетных документов повсеместно, если правительства просто будут их помещать на своих веб-сайтах. Более того, тем правительствам, которые уже приступили к размещению информации на веб-сайтах, следует использовать легко загружаемые форматы и развивать систему архивирования бюджетных отчетов предыдущих лет. Странам нужно также иметь в наличии печатные экземпляры бюджетных документов в общегосударственных и местных библиотеках и справочных отделах правительственных учреждений. Кроме того, необходимо своевременно публиковать бюджетные документы. К примеру, Бюджетное Предложение Правительства следует издавать задолго до принятия бюджета с тем, чтобы сделать возможным соответствующее рассмотрение и дискуссию, а Годовой и Аудиторский Отчеты должны публиковаться не позднее шести месяцев с конца финансового года с тем, чтобы они были наиболее уместными.
3. **Страны с самыми низкими показателями ИОБ должны проделать работу в целях обеспечения соответствия определенным минимальным стандартам.** МБП рекомендует, чтобы страны, предоставляющую скудную информацию либо вовсе не предоставляющую таковую, как минимум, публиковали Бюджетное Предложение Правительства, Утвержденный Бюджет и Аудиторские Отчеты. МБП также рекомендует, чтобы законодательные органы в этих странах начали организовывать публичные слушания по бюджету до его принятия. Практика бюджетной прозрачности в этих странах является предметом озабоченности МБП. Мы будем следить за развитием бюджетной практики в этих странах в течение следующих двух лет и докладывать об их прогрессе еще до выпуска следующего ИОБ.
4. **Страны, предоставляющие минимальную или некоторую информацию, должны совершенствовать свою работу по трем важнейшим отчетам.** В 52 странах, где показатель ИОБ составляет от 21 балла до 60 баллов, следует расширить охват Бюджетного Предложения Правительства, которое, несмотря на то, что оно почти всегда публикуется, лишено важных данных. Этим странам следует расширить полноту Аудиторских Отчетов, а также публиковать их (в настоящее время треть этих стран не издает Аудиторские Отчеты). Им также необходимо начать подготовку и публикацию Полугодичных Обзоров, чего страны этой подгруппы не делают.

5. **Странам следует следовать принципам контроля и вовлечения в бюджетный процесс. Необходимо усилить полномочия, независимость и возможности учреждений по контролю за бюджетом. Голос общественности должен быть учтен в качестве дополнительной сдерживающей и уравновешивающей силы.** Законодательным органам необходимо предоставлять полномочия вносить поправки, давать необходимое время для рассмотрения бюджета и право воздействовать на поправки в бюджет после его принятия, в то время как ВКО должны быть независимыми и имеющими достаточные полномочия, возможности и ресурсы для исполнения надзорных функций. В целях содействия общественному участию законодательные органы должны проводить открытые публичные слушания на каждом этапе бюджетного процесса и позволять представителям гражданского общества давать показания. Аналогично этому, гражданам необходимо давать возможность напрямую взаимодействовать с ВКО на этапе оценки бюджетного процесса. Существует множество механизмов такого взаимодействия, как например, “прямые телефонные линии для жалоб о фактах мошенничества”.
6. **Донорам следует вдохновлять и поддерживать страны, зависящие от внешней помощи, в плане улучшения их прозрачности.** Донорам необходимо всецело содействовать бюджетной прозрачности в странах-получателях помощи посредством предложения стимулов тем из них, которые демонстрируют лучшую практику бюджетной прозрачности. Доноры должны удостовериться в том, что общая помощь, оказываемая ими, адекватно отражается в бюджетных документах стран-получателей помощи, и что сами доноры предоставляют полную и доступную информацию о помощи в рамках того или иного проекта. Доноры могли бы предоставлять и техническую помощь в целях усиления дееспособности надзорных институтов (законодателей, ВКО, гражданского общества, СМИ и т.д.) для оказания давления на исполнительную власть в контексте расширения бюджетной прозрачности и подотчетности.
7. **Необходимо инициировать движение в целях установления глобальной нормы бюджетной прозрачности.** Тревожное положение с бюджетной прозрачностью, документально зарегистрированное последовательными этапами Обзора Открытости Бюджета, в сочетании со свидетельствами того, что прогресс возможен, создает убедительный аргумент в пользу сильного давления со стороны международного сообщества в направлении установления глобальной нормы бюджетной прозрачности. Все должны быть задействованы: законодатели, ВКО и правительства (в особенности те, что привержены политике бюджетной прозрачности), а также доноры, профессиональные ассоциации по управлению общественными фондами и организации гражданского общества. Норма бюджетной прозрачности может кодифицировать широко принятые принципы и нормативы оптимального отношения правительства к вопросам прозрачности и участия общества в бюджетном процессе. Важно, чтобы такая норма могла обеспечить четко сформулированную и всеобъемлющую поддержку стран, так как правительствам понадобилось бы взять на себя обязательства по принятию принципов, заложенных в норме.

В целом, успех внедрения вышеизложенных рекомендаций укреплял бы права общества на знание приоритетов правительства и улучшал бы сбор и расходование государственных финансовых средств.

ПРИМЕЧАНИЕ К СЛЕДУЮЩЕЙ ТАБЛИЦЕ РАНЖИРОВАНИЯ

“ Все баллы по ИОБ за 2010 г. округлены до ближайшего целого числа, что в случае со странами, у которых показатель слегка выше нуля, может не отражать того факта, что эти страны предоставляют некоторую, хотя и чрезвычайно ограниченную, информацию о бюджете. Такое наблюдается в случае с Чадом и Ираком, где в обоих случаях оценка ИОБ за 2010 г. составила 0,4 балла.

Оценки ИОБ 2010 г.

Южная Африка	92	Коста-Рика	47
Новая Зеландия	90	Непал	45
Соединенное Королевство	87	Танзания	45
Франция	87	Босния-Герцеговина	44
Норвегия	83	Азербайджан	43
Швеция	83	Таиланд	42
Соединенные Штаты	82	Либерия	40
Чили	72	Малайзия	39
Бразилия	71	Пакистан	38
Южная Корея	71	Казахстан	38
Словения	70	Сальвадор	37
Германия	68	Никарагуа	37
Шри-Ланка	67	Замбия	36
Индия	67	Мали	35
Перу	65	Тимор-Лешти	34
Польша	64	Венесуэла	34
Испания	63	Албания	33
Чешская Республика	62	Тринидад и Тобаго	33
Украина	62	Ливан	32
Колумбия	61	Эквадор	31
Россия	60	Мозамбик	28
Монголия	60	Марокко	28
Румыния	59	Ангола	26
Италия	58	Йемен	25
Португалия	58	Афганистан	21
Папуа Новая Гвинея	57	Нигерия	18
Хорватия	57	Кыргызская Республика	15
Словакия	57	Камбоджа	15
Турция	57	Доминиканская Республика	14
Аргентина	56	Вьетнам	14
Болгария	56	Боливия	13
Уганда	55	Китай	13
Филиппины	55	Гондурас	11
Грузия	55	Руанда	11

Гана	54
Сербия	54
Намибия	53
Мексика	52
Ботсвана	51
Индонезия	51
Иордания	50
Гватемала	50
Кения	49
Египет	49
Македония	49
Бангладеш	48
Малави	47

Судан	8
Дем. Республика Конго	6
Буркина-Фасо	5
Нигер	3
Сенегал	3
Камерун	2
Саудовская Аравия	1
Алжир	1
Чад*	0
Ирак*	0
Экваториальная Гвинея	0
Фиджи	0
Сан-Томе и Принсипи	0

Глава первая. Введение и методология

Важность открытых бюджетов

Несколько лет назад Кхима Рам, молодой человек из Индии, проживающий в сельской местности, был обеспокоен низким качеством пшеницы, продаваемой в государственных продовольственных магазинах в его селе в рамках общественной системы распределения продукции. Он подозревал наличие коррупции внутри сети магазинов, торгующих основными продовольственными товарами по государственным скидкам для бедных слоев населения. После того как официальные лица, ответственные за работу магазинов, проигнорировали жалобы местной общины, Кхима Рам решил начать собственное расследование, в ходе которого он выполнил анализ отчетов по магазинам, подготовленных государственными аудиторами данной провинции. Подозрения Кхима Рама подтвердились аудиторскими отчетами, в которых было указано на многие нарушения в функционировании этих магазинов и рекомендовано принятие мер против руководителей, ответственных за управление ими. Несмотря на эти выводы, правительство не предприняло никаких мер. Кхима Рам предал гласности выводы аудиторских отчетов вместе с информацией о нарушениях, которые он сам обнаружил. Общественный резонанс в результате этого вынудил районную администрацию принять меры – и несколько руководителей магазинов были впоследствии отстранены от должностей.

В 2008 г. Фундар, организация гражданского общества (ОГО) Мексики, в сотрудничестве с другими ОГО поместила оперативную базу данных по субсидиям, предоставляемым фермерским хозяйствам Мексики, которая предоставляла быстрый и легкий доступ к правительственным данным о том, “кто и что получает” из государственной программы субсидий, предоставляемых сельскохозяйственному сектору. База данных субсидий для ферм выявила ключевую проблему: метод распределения фондов. Несмотря на то, что многие программы субсидий фермерам провозглашают своей целью помощь наиболее нуждающимся фермерам, в действительности, маленькая группа богатых фермеров со временем захватила подавляющее большинство субсидий (10 процентов наиболее значимых получателей субсидий – в основном, богатые фермеры – получили более 50 процентов всех фондов). Вооружившись полученными сведениями, Фундар смог поднять эти вопросы и устроить общественные дебаты по вопросам политики субсидий в фермерское хозяйство в то самое время, когда и всемирный продовольственный кризис уже ставил подобные вопросы. В ответ на дискуссии по программам государственных субсидий, в которых участвовали широких слоев населения, мексиканское правительство провело важные реформы с целью определения максимальных пределов индивидуальных выплат и увеличения субсидий, предоставляемых мелким фермерам. Государственные должностные лица, ответственные за проведение программ, дали официальные показания в Сенате Мексики, и несколько чиновников были отстранены от должности. Правительство также начало внедрять меры, направленные на то, чтобы вновь взять ситуацию с распределением этих фондов под контроль, обеспечивая поступление средств от программы тем, кому они предназначаются.²

² Пример Фундара будет опубликован на веб-сайте МБП в серии тематических исследований о влиянии, которого добиваются группы гражданского общества, контролирующие правительственные бюджеты.

Эти примеры из Индии и Мексики показывают, как общество и ОГО могут использовать информацию, имеющуюся в рамках практики открытого бюджета, в целях совершенствования оказания услуг населению и управления общественными ресурсами. Доступ к бюджетной информации может иметь первостепенную важность для бедных и неблагополучных слоев населения. Эти группы населения обычно полагаются на услуги правительства, однако их голоса зачастую игнорируются теми, кто находится у власти.

Данные примеры также являются простейшей иллюстрацией того факта, что прозрачность и общественное участие являются краеугольными камнями эффективного и подотчетного правления. Без доступа к информации законодатели, аудиторы, ОГО, СМИ и широкие слои общества не способны ни эффективно участвовать в процессе принятия решений, ни добиваться того, чтобы исполнительная власть отчитывалась за использование общественных фондов. Прозрачность и участие общественности, в свою очередь, могут укреплять доверие к политическому курсу и эффективность политической линии. Отсутствие прозрачности может привести к выбору непопулярных и негодных программ, коррупции и растратам.

В дополнение к влиянию на деятельность органов власти бюджетная прозрачность может давать и финансовые преимущества странам. Исследования показали, что страны с более прозрачными бюджетами склонны иметь лучший доступ на международные финансовые рынки и более низкие проценты по займам. Верно и обратное: как минимум, в некоторых странах (например, в Греции) отсутствие прозрачности и эффективного отслеживания устойчивости правительственных займов и дефицита против внешних потрясений способствовало недавнему экономическому кризису.

Расширение бюджетной прозрачности важно и для контроля за продвижением к принятию обязательств в рамках международного развития, как например, в контексте Целей развития тысячелетия ООН (ЦРТ). Недавно Международное Бюджетное Партнерство (МБП) и его партнеры обратились к 80 правительствам с просьбой о предоставлении специфической бюджетной информации по расходованию средств и источникам помощи в рамках ЦРТ. МБП и его партнеры получили лишь небольшую часть запрашиваемых бюджетных данных (см. Вставку 1). На самом деле, в рамках процесса ЦРТ не существует требования к правительствам систематически отчитываться по данной информации перед ООН. Но без доступа к аналогичным базовым бюджетным данным ни гражданскому обществу, ни даже ООН или донорским организациям невозможно точно анализировать состояние правительственных программ, предназначенных содействовать достижению ЦРТ.

Вставка 1. Проверка доступа граждан к бюджетным данным по целям развития тысячелетия

В 2010 г. коалиция организаций гражданского общества со всего мира поставила на проверку доступ к бюджетной информации, направив шесть одинаковых вопросов правительствам своих стран. Запрос об информации имел целью получение практических бюджетных данных о том, сколько средств инвестируют правительства в ключевые направления, связанные с претворением в жизнь Целей Развития Тысячелетия, в таких областях как, например, здоровье рожениц и охрана окружающей среды. Запросы также касались того, какие суммы помощи направляются правительствами и поступают к ним в рамках международного развития.

Исследователи в 80 странах направили письма в свои Министерства здравоохранения, финансов, охраны окружающей среды и другие ведомства, методично посылая дополнительные запросы в случае, если ответ не поступал. По прошествии семи месяцев и после отсылки более 1000 писем, телефонных звонков и посещений министерств, лишь одна страна (Новая Зеландия) предоставила бюджетную информацию, отвечающую по существу на все шесть вопросов. Остальные 79 правительств либо проигнорировали запросы, отказались давать ответ, оставили без ответа некоторые вопросы в то время, как дали ответ на другие, либо предоставили частичную бюджетную информацию при ответе на вопросы.

Данный опыт показывает сложности, с которыми сталкиваются граждане, при доступе к бюджетной информации, и является сильным аргументом для правительств в пользу публикации полной, своевременной полезной информации

Для более подробной информации и справки по странам просьба набрать Интернет-адрес:

<http://www.internationalbudget.org/cms/index.cfm?fa=view&id=3653>.

И, наконец, прозрачность правительственных бюджетов является ключом к целому ряду других дискуссий по проблемам развития и деятельности органов власти. В то время как в таких дискуссиях доступ к информации по расходам особенно важен, в центре внимания некоторых дискуссий находится тема большей прозрачности фондов, поступающих в государственную казну.

- Инициатива по обеспечению прозрачности добывающих отраслей направлена на расширение государственной прозрачности касательно доходов от продажи минеральных и углеводородных ресурсов.

- Инициатива по обеспечению прозрачности международной помощи призывает к прозрачной отчетности о донорской помощи странам-получателям.
- Дискуссии по глобальному потеплению часто фокусируются на фондах, необходимых для поддержки развивающихся стран на этапе их перехода в статус стран с низким уровнем выброса парниковых газов, а также на том, как гарантировать прозрачность движения финансовых средств.

Что же происходит, когда эти фонды попадают в государственную казну? Во всем мире рост ОГО, вовлеченных в бюджетный процесс, создал электорат, который в качестве следующего по логике шага будет требовать, чтобы правительства раскрывали не только свои доходы от этих источников, но также свои расходы и другие доходные статьи. Только в таком случае будет возможно оценить, как правительства-получатели помощи используют на пользу своим гражданам доходы от продажи природных ресурсов, донорской помощи или финансирования в рамках программ борьбы с глобальным потеплением.

Учитывая охват и потенциальное воздействие того, как правительства управляют государственными ресурсами и контролируют их использование, международное сообщество должно ставить в центр внимания вопросы бюджетной прозрачности. Создание своевременной, полной, точной и доступной базы данных по государственному бюджету является важнейшей целью, которая должна быть включена в повестку дня работы правительств, институтов развития и гражданского общества. В данном отчете МБП показывает коллективные шаги, которые возможно предпринять для конечного претворения в жизнь данной цели.

Обзор Открытости Бюджета

МБП и его партнеры-исследователи по всему миру преданы идее о том, что открытость бюджетных систем совершенно необходима для создания свободного и справедливого общества, в котором широкие массы общественности обладают знаниями того, как правительство управляет их ресурсами. Граждане могут использовать эти знания для того, чтобы призывать правительство к ответственности за наиболее эффективные и рациональные сбор и расходование общественных фондов, а также для того, чтобы влиять на политику, направленную на улучшение получаемых ими услуг, а значит, и качество их жизни. Для этого МБП создало Обзор Открытости Бюджета. В целях содействия большей открытости государственных бюджетных систем в Обзоре описывается существующая бюджетная практика правительств; устанавливаются стандарты прозрачных, коллективных и подотчетных бюджетных систем, а также определяются отличающиеся по контексту и характеристикам страны, которые либо уже отвечают, либо стремятся соответствовать данным стандартам.

Обзор Открытости Бюджета является уникальным и ценным набором данных по следующим причинам:

- он является единственным независимым и сравнительным мерилем бюджетной прозрачности в мире;

- он издается регулярно (раз в два года) и покрывает один и тот же набор стран (хотя на каждом новом этапе добавляются новые страны) и
- он использует международно принятые критерии оценки бюджетной прозрачности и подотчетности каждой страны.

В первом отчете МБП с использованием Обзора Открытости Бюджета, выпущенном в 2006 г., исследовались 59 стран. На втором этапе Обзора (в 2008 г.) было проанализировано 85 стран (включая 59 стран, оцененных в 2006 г.). Результаты этих двух предыдущих обзоров можно найти на веб-сайте МБП по адресу www.openbudgetindex.org. В Обзор за 2010 г. к 85 странам, прошедшим оценку в 2008 г., добавлены девять стран – Ирак, Испания, Италия, Мали, Мозамбик, Португалия, Словакия, Тимор–Лешти и Чили.

Обзор Открытости Бюджета использует критерии, разработанные Международным Валютным Фондом (МВФ) в *Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере*, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в ее *Оптимальных подходах государств-членов к обеспечению прозрачности государственного бюджета*, а также Международной организацией высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в *Лимской декларации о принципах финансового контроля*. Несмотря на то, что подавляющее большинство показателей Обзора Открытости Бюджета заимствовано из этих международных рекомендаций, МБП полагает, что эти рекомендации недостаточно подробно освещают определенные аспекты открытости бюджета, в особенности те, которые относятся к участию общественности. Поэтому Обзор Открытости Бюджета производит оценку некоторых вопросов, которые не затронуты в рекомендациях, изданных МВФ, ОЭСР или ИНТОСАИ, в том числе:

- размах и характер публичных слушаний, организуемых законодателями во время обсуждения бюджета;
- размах и характер публичных консультаций, проводимых исполнительной властью на этапе формирования госбюджета;
- есть ли в наличии у высших контрольных органов (ВКО) официальные механизмы коммуникации, посредством которых они пускают в ход или получают общественные жалобы и предложения для оказания содействия в разработке и проведении программ аудита;
- существуют ли упрощенные бюджетные данные для населения в рамках Гражданского Бюджета, краткие изложения различных отчетов по бюджету и аудиту, глоссарии по бюджету и т.д., а также
- полнота издаваемых бюджетных данных, в особенности касающихся мер и программ, направленных на содействие беднейшим слоям населения.

Обзор Открытости Бюджета не является опросом общественного мнения или восприятия. Данные обзора составляются на основе анкеты, которая заполняется для каждой страны независимыми экспертами по вопросам бюджета, не имеющими отношений с правительственными органами. В Обзоре за 2010 г. эти эксперты завершили работу по анкете со 123 вопросами с выборочным ответом, отражающим фактическое состояние бюджетной прозрачности в их странах на 15 сентября 2009 г. В результате, отчеты и документы по государственному бюджету, изданные после этой даты, а также любые изменения в системе и практике государственного финансирования, произошедшие после этой даты, не были отражены в Обзоре Открытости Бюджета за 2010 г.

Заполненная каждой страной анкета прошла независимую проверку двумя экспертами, личность которых была неизвестна и которые не имели отношений с правительством. В дополнение к этому, МБП предложило правительствам каждой из 94 стран, обследованной в Обзоре за 2010 г., дать комментарии по анкете, заполненной для их стран. Приблизительно половина правительств дала комментарий по результатам анкетирования; их комментарии отражены в версиях анкет по странам, опубликованным на веб-сайте МБП.

Сотрудники МБП проверили результаты по каждой стране, сверив ссылки и комментарии, предоставленные исследователями в доказательство выставленного ими балла по каждому вопросу. Более того, сотрудники МБП оценили комментарии экспертов и правительств (если они были предоставлены в соответствии с отведенным графиком) и пришли к окончательному ответу, проконсультировавшись с исследователями. Эти калькуляции были сделаны с учетом таких факторов, как сопоставимость данных, полученных для различных стран, и последовательность в допущениях, используемых исследователями при ответе на вопросы.

Вставка 2. МВФ и Гражданские Бюджеты

Гражданские бюджеты не были частью каких-либо международных рекомендаций при создании Обзора Открытости Бюджета, однако, тем не менее, МБП включило их в обзор и вот уже более десяти лет их пропагандирует. В 2007 г. Международный валютный фонд (МВФ) пересмотрел свой Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и внес в него рекомендацию об издании упрощенных и популярных версий официального бюджета (т.е. Гражданских Бюджетов). МВФ также разработал проект материалов для обсуждения, который в значительной степени опирается на рекомендации Обзора Открытости Бюджета МБП и выдвигает руководящие принципы создания отчетов по Гражданским Бюджетам правительствами стран.

Индекс открытости бюджета

Девяносто два из 123 вопросов в Анкете Обзора Открытости Бюджета касаются общедоступности, своевременности и полноты бюджетных отчетов страны. Баллы, выставляемые по этим 92 вопросам, используются для оценки общей прозрачности каждой исследуемой страны. Эти баллы затем компилируются для объективного ранжирования относительного уровня прозрачности страны, что и составляет Индекс Открытости Бюджета. Остальные вопросы анкеты оценивают силу и эффективность законодательных органов и ВКО в каждой исследуемой стране.

Современная бюджетная практика требует от правительств издания восьми важнейших и базовых документов в течение бюджетного года страны. Эти документы покрывают различные стадии бюджетного цикла и предоставляют информацию по бюджетным планам и результатам и, в свою очередь, являются основными при определении Индекса Открытости Бюджета.

Восемь важнейших бюджетных документов

На стадии формирования бюджета исполнительная власть должна издать два документа, промежуток между выпуском которых должен составлять не менее месяца: **Предварительное Бюджетное Заявление**, в котором представлены допущения, используемые при разработке проекта бюджета, такие как ожидаемый уровень доходов, расходов и задолженности, а также в общих чертах распределение этих показателей по секторам; и **Бюджетное Предложение Правительства**, в котором представлена подробная декларация правительства о принципах и приоритетах, которым оно будет следовать в предстоящем бюджетном году, в том числе и конкретные ассигнования по каждому министерству и ведомству.

Утвержденный Бюджет является правовым документом, который дает полномочия исполнительной власти по воплощению в жизнь политических мер, содержащихся в бюджете. Утвержденный Бюджет издается законодательным органом власти после утверждения им (иногда с поправками) проекта бюджета, представленного исполнительной властью.

Существуют два контрольных документа, которые правительства издают в ходе исполнения бюджета. Во-первых, исполнительная власть должна публиковать ежемесячные или квартальные **Текущие Отчеты** по поступлениям в доходные статьи бюджета, расходам и задолженности. Во-вторых, исполнительная власть должна издавать **Полугодовой Обзор** за первые шесть месяцев бюджетного года, в котором обсуждаются изменения в экономических допущениях, влияющие на утвержденную бюджетную политику.

По окончании бюджетного года исполнительная власть должна выпускать **Годовой Отчет**, обобщающий финансовую ситуацию на конец финансового года. Данный отчет должен содержать данные об итогах претворения в жизнь политических целей Утвержденного Бюджета. Наилучшая общепринятая бюджетная практика требует того, чтобы независимый от исполнительной власти орган (ВКО) издавал **Аудиторский Отчет**, покрывающий все мероприятия, предпринятые исполнительной властью.

Так как эти бюджетные документы являются техническими по содержанию, МБП также рекомендует правительствам публиковать упрощенные версии, легкодоступные для широкой аудитории. Эти популярные версии называются **Гражданским Бюджетом**.³

Подсчет ИОБ и ранжирование

Каждый из 92 вопросов, используемых при составлении ИОБ, имеет одинаковый вес при подсчете ИОБ страны. Количество вопросов по каждому из восьми оцениваемых документов, тем не менее, различно. (Если документ не общедоступен, тогда и все вопросы, имеющие отношение к этому документу, автоматически оцениваются в 0 баллов.) В результате такой системы оценки некоторые бюджетные документы имеют больший вес, нежели другие. К примеру, 58 из 92 вопросов, используемых при определении ИОБ, относятся к Бюджетному Предложению Правительства. В связи с этим, если страна не публикует этот документ, то она получает 0 баллов по всем 58 вопросам, и ее балл ИОБ, наверняка, будет очень низким. Упор на Бюджетное Предложение Правительства обусловлен тем, что оно является самым важным документом экономической политики правительства. По остальным документам составлено от 1 до 10 вопросов.

ИОБ оценивает бюджетную прозрачность на национальном или федеральном уровне правления. Он учитывает полноту информации, относящейся к государственным доходным статьям, расходам и долгам, а также данным по работе в соответствии с целями бюджета и их фактического достижения.

Анализ МБП Индекса Открытости Бюджета ставит страну в одну из пяти категорий на основе общего балла ИОБ по стране. Страны, набравшие балл от 81 до 100, помещены в категорию “Предоставляющие **расширенную** информацию по бюджету”; те, что набрали от 61 до 80 баллов, попадают в категорию “Предоставляющие **значительную** информацию по бюджету”, набравшие от 41 до 60 баллов находятся в категории “Предоставляющие **некоторую** информацию по бюджету”, получившие от 21 до 40 баллов отнесены в категорию “Предоставляющие **минимальную** информацию по бюджету”, а набравшие от 0 до 20 баллов попадают в категорию “Предоставляющие **скудную** информацию **либо не предоставляющие никакой информации** по бюджету”.

ИОБ *не* оценивает субнациональные бюджетные системы, вопросы закупок или иную информацию, предоставляемую небюджетными организациями и государственными предприятиями вне рамок восьми документов. ИОБ также напрямую не оценивает ни точность информации, содержащейся в отчетах по бюджету (отсутствие искажений предоставленной информации), ни степень соразмерности государственных бюджетов и их соответствия нуждам масс.

³ В целях Обзора Открытости Бюджета МБП требует опубликования только упрощенных версий Бюджетного Предложения Правительства или Утвержденного Бюджета в качестве Гражданских Бюджетов.

Влияние надзорных ведомств

В дополнение к оценке прозрачности Обзор Открытости Бюджета проверяет эффективность надзора со стороны законодательного органа и ВКО, а также возможности для вовлечения общества в процесс принятия решений по бюджету и контроля над его исполнением. Двадцать два из 123 вопросов в Обзоре оценивают, как законодательный орган и ВКО содействуют прозрачности и подотчетности бюджета в стране.⁴ Средний балл, полученный по вопросам, относящимся к законодательному органу и ВКО, используется при подсчете оценки “влияния” каждого ведомства. Эту оценку влияния того или иного учреждения необходимо использовать только в качестве описательных данных, так как набор вопросов по законодательным органам власти и ВКО не столь подробен, как данные по вопросам доступа общественности к информации.

Более подробную информацию о методологии, используемой МБП при заполнении Обзора Открытости Бюджета и подсчете ИОБ, можно найти на веб-сайте МБП.

Определение доступности для общественности

Для того чтобы считаться доступным для общественности в составе Обзора Открытости Бюджета, документ должен соответствовать двум основным критериям:

- он должен издаваться в обоснованных временных рамках учреждением или ведомством, ответственным за выпуск этого документа, и
- он должен быть доступен за минимальную плату любому лицу, которое пожелает его получить (т.е. правительство не должно делать документы выборочно доступными, либо давать доступ лишь определенным лицам или группам лиц).

⁴Четырнадцать вопросов в Обзоре Открытости Бюджета не используются ни при определении ИОБ, ни при подсчете “влияния” законодательного органа и ВКО. Они касаются разнообразных бюджетных вопросов, которые МБП решило не затрагивать в данном отчете.

Вставка 3. Кризис задолженности и бюджетный процесс в Греции

Несовершенство бюджетной системы Греции внесло свой вклад в недавний кризис задолженности. В статье, опубликованной в *Журнале по вопросам бюджетов стран ОЭСР*, отмечается, что “по имеющимся сведениям, бюджетный баланс Греции был расстроен внебюджетными военными расходами и завышенными ожиданиями о прибыли по статьям социального страхования”. Подобным же образом, объявленные Грецией уровни задолженности и дефицита пересматривались почти ежегодно, начиная с 2000 г., причем нередко на значительные суммы, и правительства Греции подвергались суровой критике из-за неточности оценочных показателей и раскрываемой информации. (Евростат, 2004 г.) Такие просчеты в бюджетных отчетах фактически позволили Греции присоединиться к евровалюте в 2001 г., так как она исказила цифры финансового дефицита, заявив о том, что дефицит бюджета в 1999 г. составил менее 3 процентов (условие, которому должны были удовлетворять страны, пожелавшие присоединиться к общей валюте), в то время как в действительности дефицит бюджета страны существенно превышал тот показатель. (BBC News, 2004 г.) Исследования также показали, что Греция имеет слабые надзорные ведомства, в том числе и законодательный орган власти. Предположительно, их слабость позволила сохранять и некоторые другие недостатки системы.

Греция не была одной из стран, включенных в Обзор Открытости Бюжета 2010 г. Некоторые из обозначенных выше проблем, такие как слабость законодательного надзора, были бы проиллюстрированы в Обзоре. Однако многие из проблем относятся к неточности выпускаемой информации и постоянной необходимости последующих редакций, что не могло бы быть напрямую выявлено Обзором.

Примечание. Представленная здесь информация взята из следующих источников: BBC News “Греция признает, что пошла на подтасовку данных для входа в Еврозону” – ноябрь 2004 г. (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4012869.stm>); Евростат. “Отчет Евростата о пересмотре величины дефицита и долга правительством Греции”, Европейский Союз, 2004 г. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF); Хокесуорт, Иан; Даниэль Бергвалл; Ричард Эмери и Джоахим Уэхнер “Бюджетный процесс в Греции”, ОЭСР, Журнал по вопросам бюджетирования стран, Том 2008.3. (<http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf>); и Департамент МВФ по Вопросам Бюджета. “Греция: Отчет о соблюдении стандартов и нормативов – модуль бюджетной прозрачности”, Страновой Отчет МВФ No 06/49. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0649.pdf>).

В Обзоре Открытости Бюджета уточняется график выпуска каждого из восьми оцениваемых в этом обзоре бюджетных документов. Руководство МВФ и ОЭСР рекомендует наилучшие и оптимальные подходы при определении сроков издания правительством различных бюджетных документов. Обзор Открытости Бюджета отталкивается от этих руководств и, при этом, признает, что не все страны сегодня способны им следовать. Поэтому Обзор Открытости Бюджета ставит знаки различия между теми правительствами, которые издают документы в обоснованные сроки, и теми, что выпускают их настолько позднее рекомендуемого срока, что по существу делают доступ общественности к этим документам бессмысленным. Так, к примеру, хотя руководство по оптимальным подходам рекомендует выпуск Годового и Аудиторского Отчетов в течение 6 месяцев после окончания бюджетного года, Обзор Открытости Бюджета отводит максимум 2 года, в течение которых эти документы должны быть опубликованы, с тем, чтобы считаться доступными для общественности. Полный список сроков выпуска каждого из восьми важнейших бюджетных документов приводится в *Руководстве к анкете по открытости бюджета за 2010 г.* на веб-сайте МБП (см. Вставку 4).

Оценка того, насколько свободно доступен документ любому лицу, желающему оценить его, может стать сложной задачей для некоторых исследователей и экспертов, работающих в рамках Обзора Открытости Бюджета. Если правительство делает свои бюджетные отчеты доступными на веб-сайте(ах) соответствующих(ого) ведомств(а), ответственных(ого) за производство подобных отчетов (обычно таковыми являются Министерство финансов или Казначейство), и даты выпуска отчетов четко определены (выпускаются в отведенные сроки), то никакой двусмысленности в определении доступности населению данного документа нет.

Многие случаи не столь однозначны. К примеру, в то время как большинство правительств, оцениваемых в Обзоре Открытости Бюджета 2010 г., делают большую часть издаваемых бюджетных отчетов доступными на Интернетe, в некоторых случаях правительства делают лишь печатные издания этих документов доступными для населения. В других случаях непонятно, когда бюджетный документ был помещен на веб-сайт правительства, поэтому тяжело оценить, соответствовало ли издание документа графику, предусмотренному Обзором Открытости Бюджета.

Несколько примеров преград на пути к доступу к бюджетным документам в странах, включенных в Обзор Открытости Бюджета за 2010 г., приведены ниже. Несмотря на эти барьеры, все указанные документы считались общедоступными для целей Обзора.

- В Кении Бюджетное Предложение Правительства доступно лишь при уплате за него приблизительно 125 долларов США. Данный документ не публикуется ни на одном веб-сайте, однако бесплатные копии этого документа имеются в публичных библиотеках и в общественных информационных службах по всей стране.
- В Замбии Бюджетное Предложение Правительства доступно при уплате приблизительно 50 долларов США. Однако копии данного предложения доступны в ограниченном количестве, а иногда и вовсе не доступны для тех лиц, которые даже способны заплатить такую сумму. Бюджетное Предложение Правительства не помещается ни на один веб-сайт правительства.

- В Мали отпечатанные копии бюджетных документов можно бесплатно изучать в государственной публичной библиотеке, но любой пожелавший приобрести экземпляр для личного пользования должен уплатить стоимость фотокопирования. В связи с тем, что Бюджетное Предложение Правительства и сопутствующая документация в Мали состоят из более чем 1000 страниц текста, фотокопирование подобных документов в полном объеме может стоить более 100 долларов США – и это в стране, где доход на душу населения составляет приблизительно 1200 долларов США. Эти документы не помещаются ни на один веб-сайт правительства.
- В Малави Бюджетное Предложение Правительства можно бесплатно получить в Министерстве финансов в день, когда бюджет представляется на рассмотрение законодательной власти. Однако, как правило, количество копий документа не удовлетворяет спросу на него. Бюджетное Предложение Правительства не публикуется на веб-сайте правительства.
- В Албании Бюджетное Предложение Правительства помещается на веб-сайте Министерства Финансов, когда документ представляют на рассмотрение законодательного органа. Однако Министерство удаляет документ со своего веб-сайта, когда бюджет вступает в законную силу, и не архивирует предложения предыдущих лет.
- В Монголии ВКО публикуют Аудиторские Отчеты на своем веб-сайте, однако веб-сайт не работал почти год в тот период, когда проводились обследования в рамках Обзора.

МБП полагает, что многие из этих проблем не имели бы места, если бы правительства просто помещали бюджетные документы на веб-сайты (и обеспечивали бы их должное функционирование).

Даже если в Обзоре Открытости Бюджета за 2010 г. все документы из вышеперечисленных примеров были указаны как “имеющиеся в наличии”, совершенно очевидно, что одни более “доступны”, чем другие. На последующих этапах Обзора МБП намеревается создать и применить более четкие критерии, определяющие понятие “общедоступности” в целях содействия тому, чтобы все нюансы доступности документов были учтены и была обеспечена межстрановая сопоставимость по данному вопросу. Возможно, что с момента установления данных критериев страны, которые будут продолжать следовать практике, описанной выше, не смогут быть оценены как обеспечивающие “доступность для общественности” определенных документов.

Вставка 4. Источники Обзора Открытости Бюджета в Интернете

Обзор Открытости Бюджета за 2010 г. публикуется на веб-сайте МБП по адресу www.openbudgetindex.org. В дополнение к отчету по Обзору за 2010 г. веб-сайт имеет многочисленные другие ресурсы, в том числе:

- заполненные анкеты и суммарные отчеты по всем 94 странам;
- таблицы данных с анализом результатов Обзора;
- руководство по заполнению анкеты;
- база данных с ответами по Обзору в формате Excel;
- ранжирование 94 стран по ИОБ;
- пресс-релиз по результатам Обзора;
- отчет по методологии заполнения Обзора и
- список исследователей по каждой из 94 стран.

Веб-сайт содержит подобную информацию для обзоров за 2006 г. и 2008 г. Более того, на веб-сайте имеется и другая информация по бюджетной прозрачности, в том числе:

- руководство по бюджетной прозрачности с описанием информации, которая должна содержаться в восьми ключевых бюджетных документах;
- исследование случаев успешного использования бюджетных отчетов в целях отслеживания правительственных смет группами гражданского общества;
- мультимедийная продукция, в том числе видео, подкасты и другие аудиопродукты (включая популярную песню МБП);
- описание Инициативы по Обеспечению Открытости Бюджета, в том числе, других проектов в рамках этой Инициативы и
- Информация о программе МБП, предоставляющей бесплатную техническую помощь федеральным правительствам по вопросам открытых бюджетов (www.internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/).

Данные о многочисленных других источниках по бюджетной работе гражданского общества и информации по ежегодным отчетам и финансировании МБП можно получить на сайте www.internationalbudget.org. Вы можете зарегистрироваться для получения выходящего два раза в месяца онлайн-информационного бюллетеня.

Остальная часть данного отчета разделена на следующие главы. Во второй главе представлены общие результаты за последний исследуемый год. В третьей главе обсуждаются изменения в баллах ИОБ в период между тремя этапами составления Обзора открытости Бюджета. В четвертой главе оценивается относительное влияние законодательных органов и ВКО, а также возможности для общественного участия в процессе принятия решений по бюджету. В пятой главе представляются рекомендации по мерам, ведущим к скорейшим улучшениям в прозрачности бюджета, а также по тем мерам, которые можно незамедлительно начать принимать, но ожидать результаты которых следует лишь в долгосрочной перспективе. В приложении А предлагаются краткие характеристики изменений, произошедших в нескольких странах, в которых прозрачность заметно улучшилась (или ухудшилась) за последние несколько лет.

Глава вторая. Результаты Индекса Открытости Бюджета за 2010 г.

В данной главе, состоящей из четырех разделов, дается отчет о результатах ИОБ на за 2010 год.

- Общие баллы ИОБ за 2010 г., полученные странами
- Наглядные примеры типов бюджетной информации, которую правительства не делают доступной
- Более углубленный анализ того, насколько высок показатель страны по восьми бюджетным документам в рамках Обзора с упором на то, публиковались ли данные документы
- Анализ того, как различные характеристики стран, такие как уровень получаемой помощи или зависимости доходов от углеводородных ресурсов, отражаются на баллах ИОБ за 2010 г.

Общие баллы показывают отсутствие прозрачности бюджета

Обзор Открытости Бюджета за 2010 г. показал, что у населения в большинстве из обследованных 94 стран имелся лимитированный доступ даже к базовой информации о государственных доходах и расходах, и в связи с этим способность населения понимать бюджетные приоритеты правительств и влиять на них ограничена.

Средняя оценка обследованных стран по ИОБ за 2010 г. составила 42 балла. Другими словами, в среднем, большинство стран предоставляли менее половины бюджетной информации, которая должна быть прозрачной.

Из таблицы 1, где страны разбиты на пять категорий по ИОБ, видно следующее:

- Лишь 20 из 94 стран (21 процент), включенных в Обзор Открытости Бюджета за 2010 г., предоставляют своим гражданам достаточное количество данных о бюджете с тем, чтобы они имели возможность подробно анализировать свои государственные бюджеты и разбираться в них. Это – страны, предоставляющие значительную или расширенную информацию.

Многие страны, предоставляющие большую часть бюджетной информации, – это западные развитые страны, но в их число включается и Южная Африка, которая набрала наивысший балл ИОБ за 2010 г. Также стоит заметить, что несколько стран с относительно низким уровнем доходов – такие как Индия, Шри-Ланка и Украина – предоставляли значительную информацию.

- Почти треть обследованных стран (33 из 94 стран) предоставляют некоторую информацию, и их оценка составила от 41 до 60 баллов по ИОБ. Бюджетные системы в этих странах не считаются закрытыми, но им следует предпринять значительные

улучшения, прежде чем будут иметь место поистине общенародные дискуссии и будет достигнуто понимание бюджетной политики и приоритетов.

Некоторые развитые страны в этой категории – такие как Италия и Португалия – могли бы иметь более открытые бюджетные системы. В этой категории есть и неожиданные положительные результаты, как, например, оценка Монголии, которая в короткий срок перешла из категории стран, предоставляющих скудную либо никакую информацию, в категорию стран, предоставляющих гораздо более полную информацию (ее балл почти что вывел ее в категорию стран, “предоставляющих значительную информацию”).

- Во множестве стран (41 из 94) объем выпускаемой информации крайне не достаточен. Среди них 19 стран, в которых издается лишь минимальная информация, а 22 страны дают лишь скудную информацию (либо никакой информации) о бюджете. В 21 из 22 стран Бюджетное Предложение Правительства даже не готовится. Эти 22 страны: Алжир, Боливия, Буркина-Фасо, Камбоджа, Камерун, Чад, Китай, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Гондурас, Ирак, Кыргызская Республика, Нигер, Нигерия, Руанда, Сан Томе и Принсипи, Сенегал, Саудовская Аравия, Судан и Вьетнам. Три страны из числа вышеперечисленных (Экваториальная Гвинея, Сан-Томе и Фиджи) не издают никакой информации, относящейся к бюджету, оцениваемой по ИОБ.

Многие страны неслучайно оказались в этих категориях, так как в них вопросы деятельности органов власти часто брались на заметку. Тем не менее, некоторые из них, как, например, Китай, самая густонаселенная страна в мире, или Саудовская Аравия, страна с относительно высоким уровнем доходов, совершенно очевидно имеют институциональные возможности и ресурсы для предоставления более полной информации по бюджету, если они того пожелают. Более того, такие страны как Руанда (которую многие эксперты приводят в качестве модели для развития) и богатая нефтью Нигерия могли бы иметь более высокие показатели бюджетной прозрачности, а ожидания для недавно ставшего на демократический путь Ирака, по крайней мере, такие же, как и от для недавно ставшего на демократический путь Афганистана.

Таблица 1. Распределение стран по баллам согласно ИОБ за 2010 г.

Балл ИОБ	Число стран	Страны
Расширенная Информация (Балл ИОБ 81-100)	7	Новая Зеландия, Норвегия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция, Швеция, Южная Африка
Значительная (Балл ИОБ 61-80)	13	Бразилия, Германия, Индия, Испания, Колумбия, Перу, Польша, Словения, Украина, Чешская Республика, Чили, Шри-Ланка, Южная Корея
Некоторая (Балл ИОБ 41-60)	33	Аргентина, Азербайджан, Бангладеш, Болгария, Босния, Ботсвана, Гана, Гватемала, Грузия, Египет, Индонезия, Иордания, Италия, Кения, Коста-Рика, Македония, Малави, Мексика, Монголия, Намибия, Непал, Папуа Новая Гвинея, Португалия, Россия, Румыния, Сербия, Словакия, Таиланд, Танзания, Турция, Уганда, Филиппины, Хорватия
Минимальная (Балл ИОБ 21-40)	19	Албания, Ангола, Афганистан, Венесуэла, Замбия, Йемен, Казахстан, Либерия, Ливан, Мали, Малайзия, Марокко, Мозамбик, Никарагуа, Пакистан, Сальвадор, Тимор-Леште, Тринидад и Тобаго, Эквадор
Скудная (Балл ИОБ 0-20)	22	Алжир, Боливия, Буркина-Фасо, Вьетнам, Гондурас, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Ирак, Камбоджа, Камерун, Китай, Кыргызская Республика, Нигер, Нигерия, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Сенегал, Судан, Фиджи, Чад, Экваториальная Гвинея

Важнейшие категории информации отсутствуют

Информация, которая не представлена в правительственной бюджетной документации, зачастую имеет очень существенный характер. К примеру, почти половина населения земного шара – более трех миллиардов человек – живет менее чем на 2,5 доллара США в день. Для этих людей бюджет их страны несет функцию перераспределения в целях борьбы с нищетой. Однако лишь 17 из 94 стран, обследованных по ИОБ за 2010 г., предоставляют полную информацию о политике борьбы за смягчение остроты проблемы нищеты, а многие из них являются странами, в которых лишь небольшая часть населения страдает от состояния острой нищеты.

Федеральные бюджеты зачастую лишены не только данных по программам борьбы с нищетой, но также информации, которая может помочь понять взаимосвязь госбюджета, политики правительства и макроэкономических целей. Более того, данные об ожидаемых и полученных непосредственных и конечных результатах, как правило, отсутствуют в бюджетных отчетах. Такая информация важна для тех, кто заинтересован в контроле за воздействием бюджета.

В дополнение к этому, существует крайне низкий уровень прозрачности во внебюджетных мероприятиях. Внебюджетные средства представляют собой правительственные сделки, которые обычно не управляются в рамках бюджетного процесса и не подпадают под те же требования уровня отчетности, регулирования или аудита, как и другие государственные транзакции. Однако в рамках руководства по надлежащей общепринятой практике рекомендуется указывать информацию по таким фондам в бюджете. Внебюджетные фонды традиционно включают в себя пенсионные и социально-страховые фонды, фонды государственных предприятий, дискреционные или секретные фонды. До недавнего времени они также включали донорскую помощь, доходы от приватизации и механизмы государственных объединений с участием частного капитала. В среднем внебюджетные фонды составляют приблизительно 40 процентов от расходов центрального правительства в странах с переходной экономикой и развивающихся странах. Однако, по данным Обзора за 2010 г., в 41 из 94 обследованных стран нет никакой информации по внебюджетным средствам в Бюджетных Предложениях Правительства.

Квази-фискальная деятельность – это любая деятельность государственных предприятий, а иногда и частных компаний по директиве правительства, в которой устанавливаемые цены ниже обычного или “рыночного уровня”. Примерами являются субсидированные банковские кредиты, предоставляемые центральным банком или другими государственными банками, и некоммерческие общественные услуги, оказываемые государственными предприятиями. В последние годы все больший упор делается на правительства со сбалансированным бюджетом и низким уровнем задолженности. Такие предписания могут стимулировать правительства использовать квази-фискальную деятельность, которая маскирует истинную стоимость проводимой ими политики, и таким образом выставлять их финансовое положение в лучшем свете, чем оно есть на самом деле. По данным ИОБ 2010 г., 69 стран не предоставляют никакой информации о квази-фискальной деятельности в проектах бюджета.

Забалансовые обязательства представляют собой долги, которые может иметь правительство, но существование и оценочная стоимость которых зависит от будущих событий. К примеру, правительство может давать гарантии по займам, но оно будет расплачиваться по ним только в

случае, если заемщик не погасит ссуду. Пенсии и правительственные гарантии являются обычной формой забалансовых обязательств. Недавний экономический кризис поставил в центр внимания вопросы финансирования правительствами частных банков и других корпораций, пострадавших в результате кризиса. Хотя правительственные решения о выделении помощи частным корпорациям были сделаны в отсутствие правовых обязательств со стороны правительства по отношению к корпорациям-получателям помощи, правительства несут правовую ответственность за возмещение ссуд, взятых частными и общественными корпорациями под гарантии правительства. По данным ИОБ за 2010 г., лишь 11 правительств предоставляют расширенную информацию по проектам бюджета касательно забалансовых обязательств, в то время как 55 правительств не предоставляют никакой информации по данному вопросу.

Скудность информации по внебюджетным средствам, квази-фискальной деятельности и забалансовым обязательствам означает, что большая часть деятельности органов власти проводится без тщательной проверки. Таким образом, общественность не в состоянии определить истинное положение дел с государственными фондами.

Результаты, связанные с наличием документов

Оценки по ИОБ за 2010 г. показывают, издают ли страны восемь важнейших документов и каков характер информации, содержащейся в них. В этом разделе анализируется издание этих документов и их полнота.

Многие документы недоступны общественности

По данным ИОБ за 2010 г., если принять во внимание все документы обследованных стран, то 42 процента – или почти половина – важнейших бюджетных отчетов считается вовсе не доступной населению.

В таблице 2 показано, что нет документа, который бы публиковался во всех странах, а несколько документов издаются лишь в малом количестве стран. Утвержденный Бюджет является наиболее общедоступным документом: лишь 13 процентов обследованных стран не издают данный документ. Приблизительно каждая четвертая страна не публикует Бюджетное Предложение Правительства, Текущие Отчеты или Годовой Отчет. В этих странах общественности доступна лишь скудная информация о бюджетной политике, выдвигаемой исполнительной властью, о том, как бюджет исполняется в течение года или как, в конечном счете, были потрачены государственные фонды и произведены сборы.

Две трети стран не издают Предварительного Бюджетного Заявления и не выпускают Полугодового Обзора. В пяти странах из шести не публикуется Гражданский Отчет.

Таблица 2. Многие бюджетные документы недоступны

Документ	Процент стран, не публикующих документ
Предварительное Бюджетное Заявление	65%
Бюджетное Предложение Правительства	23%
Гражданский Бюджет	83%
Утвержденный Бюджет	13%
Текущие Отчеты	25%
Полугодовой Обзор	70%
Годовой Отчет	22%
Аудиторский Отчет	35%

Многие из неопубликованных документов фактически готовятся для служебных целей.

Большинство бюджетных документов, которые не публикуются правительствами, вовсе не готовятся. В таких случаях не только обществу, но и самому правительству невозможно понять важнейшие положения сметы как таковой. К примеру, в 11 странах не готовятся Текущие Отчеты, а в 40 странах - Полугодовые Обзоры. В этих странах понимание самим правительством того, как исполняется бюджет, сильно ограничено. В результате его способность, к примеру, внести необходимые изменения достаточно лимитирована.

Более того, когда документ не готовится, то и препятствия к достижению большей прозрачности бюджета высоки. Скорее всего, необходимо убеждать страны в том, что стоит тратить усилия на подготовку документов и, возможно, создавать в этих целях специальную ведомственную инфраструктуру.

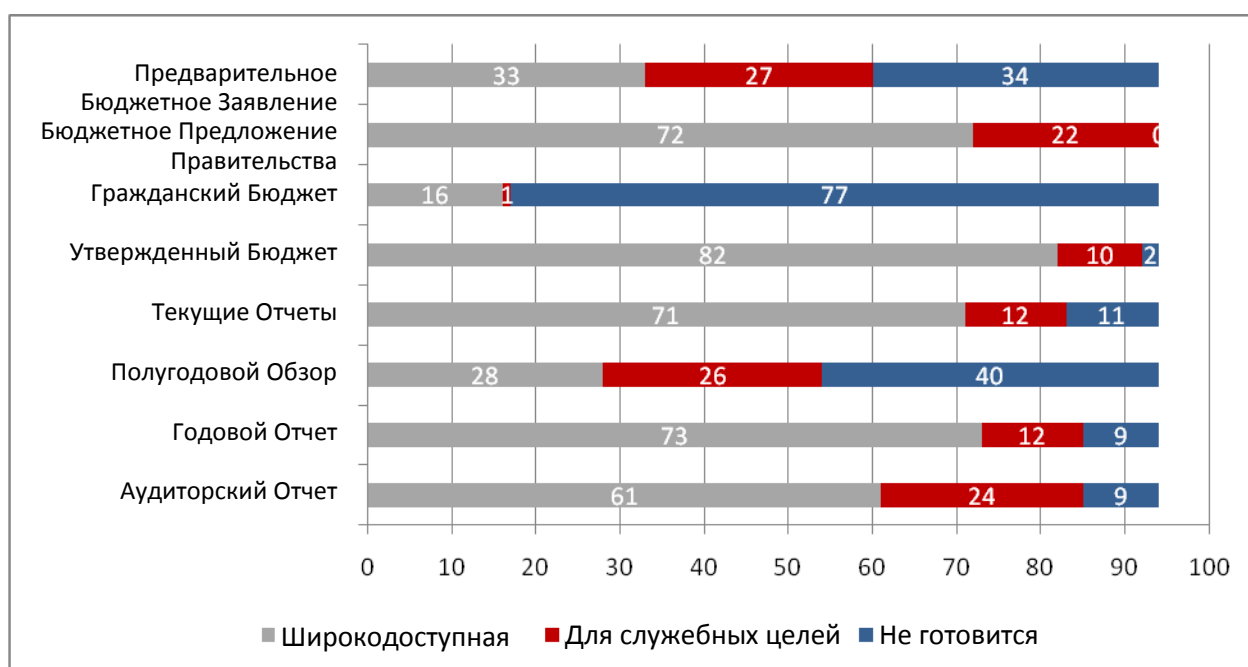
Однако удивительно большая часть документов готовится правительствами, но исключительно для служебных целей. *Из бюджетных документов, которые исследуемые правительства не издавали, 42 процента на самом деле были подготовлены.*⁵ В подобных случаях барьеры на пути улучшения бюджетной

⁵ 94 правительства издадут суммарно 436 из 752 бюджетных документов (или порядка 58 процентов), и доступность этих документов оценивается в рамках Обзора. Из 316 неопубликованных документов 134 – или 42 процента – выпущены лишь для служебных целей.

прозрачности оказываются не такими высокими. Вопрос состоит в том, чтобы убедить страны, что документы для внутреннего пользования следует предавать гласности.

Данные, представленные на рисунке 1, показывают, что, за исключением Гражданского Бюджета, каждый вид бюджетной документации часто готовится, но не делается доступным населению. Стоит особенно подчеркнуть, что все 22 страны, не издающие Бюджетное Предложение Правительства, на самом деле готовят данный документ для служебных целей. Подобным же образом, в большинстве случаев, когда страны не придают огласке Утвержденный Бюджет, Аудиторский Отчет или Годовой Отчет, эти документы готовятся для внутреннего пользования.

Схема 1. Правительства готовят многие важнейшие бюджетные документы, но не публикуют их



Особый интерес вызывает тот факт, что различия между странами, попавшими в разные категории по ИОБ, в части выпуска документов сравнительно невелики. К примеру, страны, набравшие наивысший балл, готовят 93 процента документов, в то время как страны с наименьшим баллом готовят 73 процента всех документов. Существенные различия между странами, попавшими в различные категории по ИОБ, наблюдаются в вопросах доступности этих документов обществу. Поразительно, что ни один документ в странах с наивысшей оценкой (балл от 81 до 100 по ИОБ за 2010 г.), не готовится сугубо для служебных целей, в то время как большинство бюджетных документов стран с наименьшим баллом недоступно населению.⁶ Другими словами,

⁶ В странах с баллом от 0 до 20 по ИОБ порядка 60 процентов выпущенных документов, в действительности, недоступны общественности.

страны с низкой оценкой (балл от 0 до 20 по ИОБ за 2010 г.) могли бы значительно улучшить уровень бюджетной прозрачности, если бы они начали издавать подготовленные документы.

Насколько исчерпывающи издаваемые отчеты?

Если рассматривать различные бюджетные документы, доступные обществу, то видно, что среднее количество производимой информации значительно варьируется. Когда Предварительное Бюджетное Заявление, Утвержденный Бюджет, Гражданский Бюджет и Текущие Отчеты публикуются, они обычно предоставляют расширенную информацию (см. Таблицу 3).

Правительства, издающие Бюджетное Предложение Правительства и Полугодовой Обзор, напротив, предоставляют в среднем лишь три пятых информации, требуемой по ИОБ. Публикуемые Годовой и Аудиторский Отчеты являются наименее исчерпывающими из всех и предоставляют половину или меньшее количество требуемой информации.

Таблица 3. Публикуемые бюджетные документы отличаются по количеству предоставляемой информации

Документ	Средний постатейный балл ИОБ для публикующих стран
Предварительное Бюджетное Заявление	81%
Бюджетное Предложение Правительства	58%
Гражданский Бюджет	86%
Утвержденный Бюджет	80%
Текущие Отчеты	76%
Полугодовой Обзор	63%
Годовой Отчет	42%
Аудиторский Отчет	52%

Характеристика страны и бюджетная прозрачность

Что же позволяет стране набирать высокие или низкие баллы по ИОБ? Мы не пытаемся дать исчерпывающий ответ на данный вопрос, но подвергаем проверке целый ряд важнейших характеристик стран, чтобы убедиться в том, как они соответствуют принципу бюджетной прозрачности.⁷

⁷ МБП назначило проведение исследований в целях более тщательной оценки этих соотношений. Результаты исследований будут в скором времени опубликованы.

Большей частью ожидаемые соотношения оказываются верными. Как и предполагалось (и видно из Обзора за 2008 г.), страны, получившие низкий бал по ИОБ 2010 г., как правило, имеют низкий уровень доходов, расположены в Африке или на Ближнем Востоке, зависят от иностранной помощи, полагаются на доход от продажи углеводородных ресурсов и, наверняка, имеют авторитарную или гибридную систему правления. Многие из этих факторов накладываются друг на друга, например, потому что, те африканские страны, которые расположены к югу от Сахары, как правило, бывают бедными и одновременно зависимыми от внешней помощи.

Тем не менее, есть важные исключения от обычной взаимозависимости и соотношений. То есть, как видно ниже по тексту, бюджетная прозрачность достигается на фоне разнообразных контекстов стран.

Взаимосвязь между прозрачностью и доходом

По данным Обзора Открытости Бюджета за 2010 г., страны, которые придерживаются очень прозрачных бюджетов, обычно являются высокодоходными, в то время как страны, где отсутствует прозрачность, низкодоходными (см. Таблицу 4). Этот вывод не является неожиданным, так как высокодоходные страны, как правило, имеют надежную систему управления государственными финансами, в то время как очень бедные страны не обладают зрелой системой управления государственными финансовыми средствами.

Однако не существует неизбежной связи между низкими доходами и практикой низкой прозрачности; страны с низкими доходами могут достичь относительно высокого уровня бюджетной прозрачности. Как показано в Таблице 4, страны, предоставляющие “некоторую” информацию по своим бюджетам, в среднем не намного богаче, чем страны, предоставляющие “минимальную” или “скудную” информацию. Более того, обеспеченные страны, подобно Экваториальной Гвинее (ВВП на душу населения с учетом паритета покупательной способности составил 18600 долларов США в 2009 г.), Саудовской Аравии (23221 дол. США), Тринидаду и Тобаго (19818 долларов США) и Малайзии (13770 долларов США), имеют низкие показатели по ИОБ за 2010 г. Напротив, низкодоходные страны, такие как Индия (ВВП на душу населения составляет 2941 дол. США), Шри-Ланка (4769 дол. США) и Украина (6340 дол. США), имеют относительно высокие показатели.

Таблица 4. Уровень доходов и прозрачность

Балл ИОБ 2010 г.	Средний ВВП на душу населения 2009 г. ППС в долларах США
Расширенная информация (Балл ИОБ 81-100)	34 308
Значительная информация (Балл ИОБ 61-80)	16 783
Некоторая информация (Балл ИОБ 41-60)	8 770
Минимальная информация (Балл ИОБ 21-40)	6 322
Скудная или никакая информация (Балл ИОБ 0-20)	4 698

Источник уровней доходов: МВФ. Мировое экономическое обозрение, апрель 2010 г.

Взаимосвязь между прозрачностью и географическим регионом

Соединенные Штаты и страны, расположенные в Западной Европе, получают, в среднем, самые высокие баллы по ИОБ 2010 г. (см. Таблицу 5). Регионы мира с очень низкими показателями прозрачности бюджета – Ближний Восток и Северная Африка, а также страны, расположенные к югу от Сахары. Остальные четыре региона – Восточная Азия и Тихоокеанский регион, Восточная Европа и Центральная Азия, Латинская Америка и страны Карибского бассейна, а также Южная Азия – находятся посередине.

Эти общие тенденции вновь затушевывают интересные исключения из правила. Некоторые страны в этих регионах набирают гораздо более высокие баллы по ИОБ за 2010 г., чем средние баллы по региону. К примеру, две страны Ближнего Востока и Северной Африки – Иордания (балл ИОБ составляет 50) и Египет (балл ИОБ – 49) – получили баллы, которые более чем втрое превышают средние баллы по другим странам данного региона по ИОБ за 2010 г. Подобным же образом, несколько стран, находящихся к югу от Сахары – такие как Южная Африка (балл по ИОБ – 92), Уганда (55), Намибия (53) и Ботсвана (51) – получили баллы вдвое выше, чем средние показатели по другим странам этого региона. Далее, такие страны как Чили (балл ИОБ - 72), Южная Корея (71) и Словения (70), набрали баллы, сравнимые со средними оценками для США и стран Западной Европы.

Таблица 5. Баллы по ИОБ варьируются по регионам

Регион	Число стран, включенных в ИОБ за 2010 г.	Средний балл ИОБ за 2010 г.
Страны Восточной Азии и Тихого океана	13	42
Страны Восточной Европы и Центральной Азии	18	52
Страны Латинской Америки и Карибского бассейна	16	43
Страны Ближнего Востока и Северной Африки	8	23
Страны Южной Азии	6	48
Страны Африки, Расположенные к югу от Сахары	24	28
Страны Западной Европы и США	9	74
Общие показатели	94	42

Соотношение между прозрачностью и зависимостью от доходов с добычи природных ископаемых

Из 94 стран, включенных в Обзор Открытости Бюджета за 2010 г., 14 стран находятся в сильной зависимости от дохода с продажи минералов, а 24 страны – от дохода с продажи углеводородных ресурсов. По данным Обзора за 2010 г., средний балл по ИОБ стран, которые находятся в сильной зависимости от доходов с продажи углеводородных ресурсов (всего 26 из 100), гораздо ниже, чем средний балл ИОБ стран, зависящих от доходов с продажи минералов, либо не зависящих от продажи природных ископаемых.

Исследования так называемого “нефтяного проклятия” показали, что “углеводородные режимы”, в особенности те, что являются единоличными монархиями, особенно подвержены коррупции в связи с природой и размером потока поступлений.⁸ В этих странах существует еще большая потребность в прозрачности бюджетов. Данные Обзора Открытости Бюджета за 2010 г. о гнетущем положении бюджетной прозрачности в этих странах вызывают серьезную озабоченность.

⁸См., например, Росс, Майкл. “Мешает ли нефть демократии?”, *Мировая политика*, Том 3, апрель 2001 г., стр. 325-361. (http://www.fdburma.org/english_datas/article/does_oil_hinder_democracy.pdf); и Колстад, Ивар и Эйм Уииг “Прозрачность в богатых нефтью странах”, *U4 ISSUE 2:2007* (<http://www.cmi.no/publications/file/2817-transparency-in-oil-rich-economies.pdf>).

И опять же, бывают исключения из правила в том, что касается соотношения между уровнем прозрачности и исследуемой характеристикой страны. Определенные страны, которые находятся в сильной зависимости от доходов от продажи углеводородных ресурсов – такие как Колумбия (балл ИОБ – 61), Мексика (52) и Индонезия (51) – набрали баллы по ИОБ за 2010 г., более чем вдвое превышающие средние баллы, полученные всеми другими странами, зависящими от доходов с продажи углеводородного сырья.

Таблица 6. Страны, зависящие от добычи углеводородного сырья, бывают менее прозрачными

Зависимость от ископаемых	Число стран	Средний балл ИОБ	Страны
Минеральные ресурсы (алмазы, золото, медь, платина, оловом серебро или уголь)	13	49	Ботсвана, Гана, Демократическая Республика Конго, Замбия, Иордания, Кыргызская Республика, Либерия, Монголия, Намибия, Папуа Новая Гвинея, Перу, Чили, Южная Африка
Углеводородное сырье	24	26	Азербайджан, Алжир, Ангола, Боливия, Венесуэла, Вьетнам, Индонезия*, Ирак, Йемен, Казахстан, Камерун, Колумбия, Мексика, Нигерия, Норвегия, Россия, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Судан, Тимор-Леште, Тринидад и Тобаго, Чад, Эквадор, Экваториальная Гвинея
Не зависит от ресурсов	57	48	Прочие

* Индонезия также является производителем полезных ископаемых, но ее зависимость от добычи нефти более значительна.

Источник: страны помещены в категории в соответствии с положениями Пособия МВФ по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов (2007 г).

Страны считаются богатыми углеводородными ресурсами или полезными ископаемыми на основе следующих критериев:

- i) Средняя доля финансовых поступлений от углеводородных или минеральных ископаемых в общих финансовых поступлениях составляет, по крайней мере, 25% в период между 2000 и 2005 годами или
- ii) Средняя доля поступлений от экспорта углеводородных или минеральных ресурсов составляет, по крайней мере, 25% в период между 2000 и 2005 годами.

Соотношение между прозрачностью и внешней помощью

Страны, получающие значительную донорскую помощь, как правило, имеют низкие показатели по ИОБ за 2010 г. Восемнадцать из 94 стран, включенных в обзор 2010 г., получают донорскую помощь, равную более 10 процентов от их общего валового дохода. Средняя оценка этих стран по ИОБ за 2010 г. составила 30 баллов. Четырнадцать стран получают донорскую помощь, равную от 5 до 10 процентов их общего валового дохода. Средняя оценка этих стран по ИОБ составила 31 балл.

Обе категории стран, зависящих от внешней помощи, имели гораздо худшие показатели, нежели те, что не зависят от иностранной помощи. Пятьдесят одна страна, исследуемая Обзором 2010 г., получает помощь, составляющую менее пяти процентов от их общего валового дохода. Средняя оценка этих стран по ИОБ составила 44 балла.

Это один из разделов, в котором результаты имеют незначительное расхождение с результатами Обзора Открытости Бюджета за 2008 г. В более раннем обзоре большинство стран, зависящих от внешней помощи, на самом деле, получали более низкую оценку, чем страны, в умеренной степени зависящие от поступающей помощи, а разрыв в баллах, набранных зависящими от внешней помощи странами и не зависящими от нее, был еще более значительным.⁹

Соотношение между прозрачностью и демократией

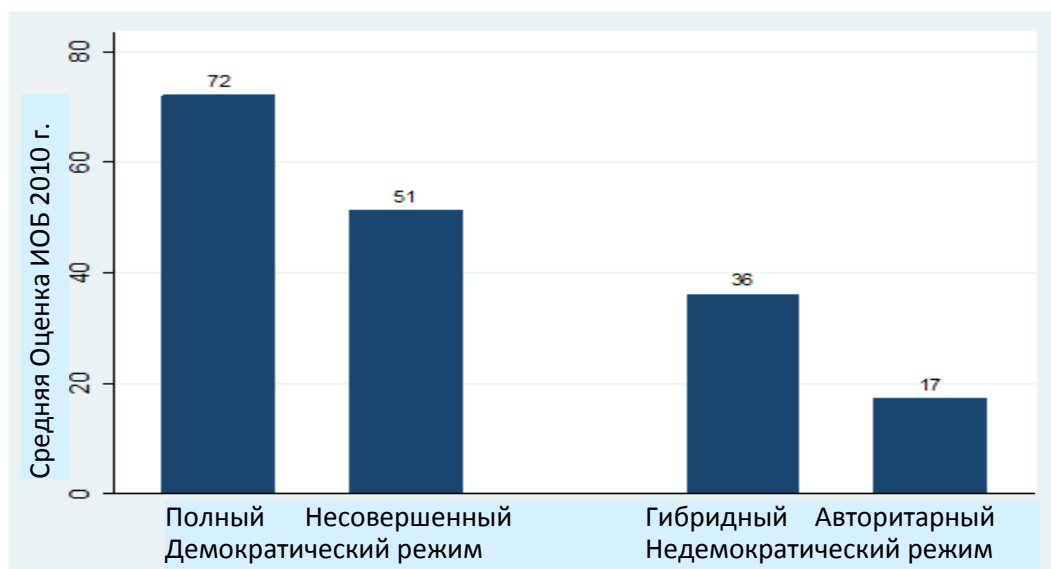
По данным Обзора Открытости Бюджета за 2010 г., страны, имеющие демократическое правление, получают в среднем более высокий балл ИОБ, чем те страны, в которых нет демократической формы правления. В целях данной оценки используется индекс демократии за 2008 г. Аналитического отдела британского журнала “Экономист”. Данный индекс относит страны в четыре категории в зависимости от уровня демократии. Согласно Индексу Демократии, в странах с *полным демократическим устройством* правления проводятся свободные и справедливые выборы, слаженно функционируют государственные ведомства, и граждане способны свободно участвовать в политической деятельности. *Страны с несовершенным демократическим управлением* характеризуются менее значительным уровнем политического участия, чем страны с полным демократическим устройством, и обычно они обладают слабой демократической культурой. *Гибридным режимам* не хватает необходимого политического участия и функционирования государственных ведомств с тем, чтобы их можно было квалифицировать как демократии. И, наконец, *авторитарные режимы*, которые не проводят заслуживающих доверия

⁹ По данным Обзора за 2008 г., страны, в которых донорская помощь составила более 10 процентов от их валового национального дохода, получали в среднем самую низкую общую оценку по ИОБ (16 стран в данной категории стран, зависящих от внешней помощи, получили оценку в 21 процент по ИОБ 2008 г.). В Обзоре за 2008 г. отмечено, что у 13 стран, в которых донорская помощь составила от 5 до 10 процентов от валового национального дохода, была средняя оценка в 33 процента по ИОБ за 2008 г., т.е. немного выше. Сорок девять стран, исследованных в Обзоре за 2008 г., получали помощь, составляющую менее пяти процентов от их валового национального дохода. Их средняя оценка по ИОБ за 2008 г. составила 42 процента.

выборов. Их характерными чертами также являются низкие уровни политического участия и недейственные государственные ведомства.

Хотя может показаться, что демократия и прозрачность в какой-то степени являются тавтологией, специфические показатели, оцениваемые Индексом Демократии и Индексом Открытости Бюджета, не совпадают. Поэтому оценка взаимосвязи между классификацией страны как “демократии” на основе ее оценки по Индексу Демократии и уровнем прозрачности по ИОБ за 2010 г. не представляет собой оценки по идентичным критериям.

Схема 2. Намного вероятнее, что демократические страны прозрачны



Источник: Индекс Демократии за 2008 г., определенный Отделом промышленной разведки

В Обзор Открытости Бюджета за 2010 г. включены 14 стран, классифицированных как “полные” демократии, согласно Индексу Демократии. Эти страны набрали, в среднем, 72 балла из 100 по ИОБ. В Обзор также включены 33 страны, классифицированные как “несовершенные” демократии. Эти страны получили среднюю оценку в 51 балл ИОБ 2010 г. Двадцать пять стран в Обзоре классифицированы как “гибридные” режимы, и их показатель составил 36 баллов, что более чем в два раза превышает среднюю оценку, полученную 21 страной, классифицированной как “авторитарные” режимы, которые, в свою очередь, были оценены в 17 баллов из 100 по ИОБ за 2010 г.¹⁰

Глава третья. Изменения со временем

¹⁰Индекс Демократии за 2008 г. не касался одной страны, оцененной по ИОБ 2010 г., – Сан-Томе и Принсипи.

Обзор за 2010 г. является средством обследования, которое в третий раз применяют МБП и его партнеры. Несмотря на то, что исследуемый отрезок времени несколько ограничен (предыдущие обзоры проводились в 2006 и 2008 годах), стали проявляться интересные тенденции. Эти тенденции обсуждаются в данной главе.

Баллы по ИОБ в целом повысились и резко возросли среди стран с низкой оценкой

Несмотря на то, что, по данным Обзора за 2010 г., отмечаются существенные ограничения в доступе общественности к основным бюджетным данным, что видно и из предыдущих обзоров, тем не менее, за прошедшие четыре года заметно улучшение в практике бюджетной прозрачности. Средняя оценка, полученная 40 странами, для которых имеются сравнительные данные по трем обзорам, была равна 47 баллам из 100 в 2006 г. Средний показатель этих же 40 стран возрос до 54 баллов в Обзоре за 2008 г. и до 56 баллов в Обзоре за 2010 г.

Подобным же образом, средние оценки для 78 стран, включенных в Обзор за 2008 г., для которых имеются сравнительные данные, возросли с 40 до 43 баллов в Обзоре за 2010 г.

Изменения в баллах по ИОБ обнаружены в странах, которые были в других категориях по ИОБ, согласно предыдущим обзорам (см. Таблицу 7). К примеру, некоторые страны, например, Афганистан и Йемен, были классифицированы как предоставляющие *скудную* информацию по своим бюджетам по ИОБ за 2008 г. (оценка по ИОБ между 0 и 20 баллами), а в 2010 г. они продвинулись в категорию стран, предоставляющих *минимальную* информацию (оценка по ИОБ между 21 и 40 баллами). Азербайджан и Египет перешли из категории предоставляющих *скудную* информацию по ИОБ за 2006 г. в категорию предоставляющих *некоторую* информацию (оценка по ИОБ между 41 и 60 баллами) в 2008 г. Индия и Шри-Ланка перешли из категории предоставляющих *некоторую* информацию в 2006 г. в категорию предоставляющих *значительную* информацию (оценка по ИОБ между 61 и 80 баллами), согласно ИОБ за 2010 г. Были улучшения и в высших категориях: Норвегия перешла из категории предоставляющих *значительную* информацию по ИОБ 2006 г. в категорию предоставляющих *расширенную* информацию (оценка по ИОБ между 81 и 100) в 2010 г.

Таблица 7. Значительные Изменения в Баллах по ИОБ Показывают, Что Происходит Улучшение

Страна	2006 г.	2008 г.	2010 г.
Азербайджан	30	37	43
Ангола	5	4	26
Аргентина	40	56	56
Афганистан	--	8	21
Вьетнам	3	10	14
Гана	42	50	54
Грузия	34	53	55
Египет	19	43	49
Индия	53	60	67
Йемен	--	10	25
Либерия	--	3	40

Малави	--	28	47
Монголия	18	36	60
Норвегия	72	80	83
Россия	47	58	60
Руанда	--	1	11
Турция	42	43	57
Уганда	32	51	55
Хорватия	42	59	57
Шри-Ланка	47	64	67

Некоторые правительства, в особенности те, которые получили очень низкую оценку на ранних этапах ИОБ, в основном, достигли улучшения принятием одной основной меры, не требующей высоких затрат. Они начали размещать на своих веб-сайтах бюджетную документацию, которую готовили для служебных целей или доноров. В большинстве случаев эти правительства начали издавать свое Бюджетное Предложение – пожалуй, самый важный документ внутренней политики, подготавливаемый любым правительством. К примеру, правительства Либерии и Йемена впервые опубликовали свои Бюджетные Предложения в 2009 г. Эти примеры дают надежду на то, что 22 правительства, оцениваемые Обзором 2010 г., которые в настоящее время не издают Бюджетные Предложения Правительства, могут легко и быстро улучшить свой уровень бюджетной прозрачности.

Другие правительства, получавшие не очень низкий балл на более ранних этапах ИОБ, улучшили положение, расширив полноту содержания публикуемой бюджетной документации, в особенности, Бюджетного Предложения Правительства и Аудиторских Отчетов. Например, Индия, Колумбия и Шри-Ланка повысили свои оценки по ИОБ и продвинулись из категории предоставляющих *некоторую* информацию в категорию предоставляющих *значительную* информацию путем издания более подробных бюджетных предложений.

Особо примечателен прогресс среди стран, ранее имеющих очень низкие баллы по ИОБ и в целом признаваемых беднейшими и нестабильными. Средняя оценка по ИОБ 14 стран в самых низших двух категориях по ИОБ за 2006 г. (для которых существуют сравнительные данные) поднялась с 25 баллов до 40 по ИОБ за 2010 г. Заметно улучшили свои показатели по ИОБ такие страны, как Египет, Монголия и Уганда. Подобные улучшения видны в ИОБ за 2010 г. некоторых стран, впервые оцениваемых по ИОБ за 2008 г.¹¹ Эти страны, в числе которых Афганистан, Йемен и Либерия, существенно повысили свои показатели.

В то время как никакие страны с низкой оценкой, согласно предыдущим обзорам, не соответствуют стандартам лучшей практики бюджетной прозрачности, тем не менее, они смогли улучшить показатель прозрачности, применив простые не дорогостоящие меры, демонстрируя,

¹¹ Средняя оценка 21 страны, исследуемой впервые в 2008 г., которая по ИОБ за 2008 г. была ниже 40 баллов, поднялась с 14 до 17 баллов, согласно Обзору за 2010 г.

что достижение бюджетной прозрачности зависит, главным образом, от воли правительства, а не его ресурсов. Пожалуй, ничто не иллюстрирует этот основополагающий вывод лучше, чем тот факт, что Монголия ненамного обошла такие страны с высоким уровнем доходов, как Италия и Португалия.

Понимание поведения правительства и его мотивации в контексте изменений в практической деятельности требует глубокого изучения политических аспектов экономических проблем (и других факторов) в стране. МБП поддерживает развитие целого ряда подробных тематических обследований в 8-10 странах, чьей целью будет рассмотрение изменения уровней бюджетной прозрачности применительно к более широким политическим и экономическим контекстам стран. Эти тематические обследования должны быть завершены к 2011 г.

Тем временем, МБП рассматривает в совокупности краткие характеристики изменений, имевших место в нескольких странах, в которых прозрачность значительно улучшилась (или ухудшилась), за последние несколько лет. Все эти характеристики можно найти в приложении к данному отчету. Мы также провели предварительные переговоры по этим изменениям с несколькими экспертами по международным бюджетным вопросам.

Первоначальное расследование причин, вызвавших эти изменения, предполагает ряд факторов, которые могут привести к увеличению бюджетной прозрачности.

- *Изменения в составе правительства.* Улучшение может иметь место после выборов, результатом которых является новый состав правительства или назначение нового официального лица, приверженного принципу большей прозрачности. К примеру, на Украине новый министр финансов изменил политику, требуя издания большего количества документов в целях улучшения дисциплины в министерстве, а в Азербайджане новый глава ВКО опубликовал государственный Аудиторский Отчет.
- *Внутреннее давление.* Бюджетная прозрачность может увеличиться, благодаря давлению со стороны органов законодательной власти и организаций гражданского общества внутри страны. К примеру, в Либерии законодатели поддерживают требования большей прозрачности, а в Демократической Республике Конго группы гражданского общества добиваются успеха, защищая принцип большей прозрачности.
- *Внешнее давление.* Улучшение бюджетной прозрачности может происходить в результате внешнего давления, исходящего либо от доноров, либо в рамках специальных инициатив, таких как «Инициатива по бедным странам с крупной задолженностью», и ИОБ. Например, в Анголе и Монголии давление, оказываемое международными ведомствами и донорами, как оказалось, вызвало улучшение бюджетной прозрачности, в то время как в Малави и Йемене министерства финансов, возможно, начали публиковать свои бюджетные отчеты, когда осознали, что это может повысить их показатели по ИОБ.
- *Техническая помощь.* Улучшению бюджетной прозрачности можно способствовать путем оказания технической помощи странам. К примеру, эксперты агентств

международного развития или донорская помощь помогли продвижению реформ управления государственными финансами в Афганистане, Никарагуа и Руанде.

Ниже приведены три кратких профиля стран, значительно увеличивших показатель прозрачности.

Афганистан

Оценка Афганистана по ИОБ возросла с 8 баллов по Обзору за 2008 г. до 21 балла в 2010 г., что составляет разницу в 13 единиц. Это улучшение является результатом решения правительства опубликовать бюджетную документацию, включая Полугодовой Обзор и Аудиторский Отчет. Несмотря на то, что решения правительства о выпуске этих отчетов являются чрезвычайно положительными, отсутствие публикации наиболее важных бюджетных документов, таких как Бюджетное Предложение Правительства, удерживает оценку страны по ИОБ на низком уровне.

Усиление бюджетной прозрачности, наблюдаемое в Афганистане, можно объяснить увеличением технического потенциала сотрудников министерства финансов, а также помощью, оказываемой стране международными консультантами и экспертами, спонсируемыми международными агентствами развития. По данным ИОБ за 2008 г., афганское правительство подготовило множество важнейших бюджетных документов, не придав их огласке. После издания результатов местный эксперт ИОБ провел дискуссии в Министерстве финансов в целях объяснения критериев бюджетной прозрачности согласно ИОБ и призвал правительство обнародовать бюджетные данные, которые были уже произведены. Эти дискуссии, возможно, способствовали (по крайней мере, частично) принятию правительством решения о публикации некоторых отчетов, которые ранее не публиковались.

С 2002 г. несколько доноров тесно работали с Министерством финансов и оказывали техническую помощь правительству в целях более эффективного и прозрачного управления донорскими фондами. К примеру, правительство использовало поддержку Всемирного банка при внедрении и эксплуатации Управленческой информационной системы финансового обеспечения Афганистана. Министерство финансов постоянно использует данную управленческую систему финансового обеспечения в целях отслеживания выполнения сметы текущих затрат правительства и подготовки подробных ежемесячных отчетов об исполнении бюджета (которые доступны по Интернету). В то время как такие улучшения в государственной управленческой системе финансового обеспечения имеют место в течение последних нескольких лет, результат этих усилий в виде своевременных, подробных и доступных бюджетных отчетов стал заметным лишь недавно.

Более того, на конференции доноров в Кабуле в июле 2010 г. международное сообщество приняло на себя обязательство направлять до 50 процентов своей помощи непосредственно в государственный бюджет Афганистана при условии, что правительство страны начнет выполнять определенные требования, включая улучшение механизмов прозрачности и сокращения коррупции в ходе исполнения бюджета. В дополнение к этим усилиям, направленным на улучшение прозрачности государственного бюджета, Министерство финансов предпринимает значительные меры по улучшению прозрачности спонсируемого за счет донорской помощи бюджета внешнего развития (который составляет значительную долю расходных статей

государственного сектора) посредством использования базы данных о поступлениях в целях содействия развитию и годового обзора донорской финансовой деятельности.

Либерия

Оценка Либерии по ИОБ возросла с 3 баллов, согласно Обзору за 2008 г., до 40 баллов в 2010 г., и это невероятный скачок на 37 единиц. Улучшения произошли в связи с тем, что правительство опубликовало документы, которое оно ранее не издавало, включая Бюджетное Предложение Правительства, Текущие Отчеты, Полугодовой Обзор и Аудиторский Отчет.

Повышение оценки Либерии по ИОБ было вызваны настойчивым и обдуманым стремлением к реформированию после прихода к власти нового правительства в 2006 г., что привело к большим изменениям, в том числе в Министерстве финансов. Эти изменения видны и в контексте более широкого круга событий, происходящих в стране. Во-первых, в 2007 г. правительство приступило к реформированию системы управления государственными финансами, и эти реформы начали приносить плоды в виде повышения бюджетной прозрачности. Реформы были вызваны частично желанием правительства присоединиться к Инициативе по бедным странам с крупной задолженностью и получить выгоды от аннулирования долгов. Либерия также желает привлечь прямую донорскую помощь в поддержку бюджета страны.

Во-вторых, законодательные органы Либерии проявляют активность в поддержке большей бюджетной прозрачности. В 2008 г. законодательная власть Либерии приняла Закон об управлении государственными финансами (УГФ), давший разъяснения по поводу бюджетной системы, которой будет следовать правительство. Законодатели приняли закон, ограничивший размер финансовых средств, которые исполнительная власть произвольно может переводить с одной административной единицы на другую. Теперь уже значительные по размеру переводы с одной административной единицы на другую требуют предварительного согласия со стороны органов законодательной власти.

В-третьих, либерийский ВКО играет исключительно активную роль в содействии бюджетной прозрачности и подотчетности правительства. ВКО приступил к публикации своих Аудиторских Отчетов, а также пресс-релизов по Аудиторским Отчетам в тот же день, когда ВКО представляет эти отчеты на рассмотрение законодательного собрания. ВКО также начал направлять копии своих Аудиторских Отчетов в организации гражданского общества и снабжать ими школы и публичные библиотеки. ВКО проводит открытые форумы в различных провинциях и приглашает представителей общин задавать вопросы и выступать с предложениями. ВКО установил «горячую линию» для звонков граждан, и многие аудиторские проверки ВКО проводятся в ответ на рекомендации населения.

Принятие закона УГФ и установление принципа, по которому бюджетная документация публикуется, являются крайне положительными шагами в направлении достижения открытости либерийской бюджетной системы в будущем. Желание Либерии привлечь прямую помощь бюджету страны также является прямым стимулом для поддержания и дальнейшего совершенствования этих достижений. Однако точное направление и скорость будущего

реформирования будут частично зависеть от результатов выборов 2011 г. и приверженности новой администрации курсу продолжения реформ.

Монголия

Оценка Монголии по ИОБ возросла вдвое с 18 баллов в 2006 г. до 36 баллов в 2008 г. и далее увеличилась на 24 единицы и достигла 60 баллов согласно Обзору за 2010 г. Такое поразительное повышение оценки Монголии по ИОБ, главным образом, объясняется тем, что правительство начало публиковать бюджетную документацию, ранее недоступную населению, в том числе Бюджетное Предложение Правительства за 2007 г. и возобновленное издание Годовых Отчетов с 2008 г. Более того, в промежутке между Обзором за 2008 г. и Обзором за 2010 г. Бюджетное Предложение Правительства было расширено (количество страниц увеличено с 50 до 300), что предоставило более подробную информации о доходных и расходных статьях бюджета. Дополнительно к этому, Высший Контрольный Орган Монголии недавно начал размещать аудиторские отчеты на своем новом веб-сайте, тем самым, обеспечив общественности право доступа к таковым.

Этот прогресс вызван сочетанием технических новшеств, введенных правительством, обязательств, взятых на себя отдельными государственными лицами, включая Министра финансов и руководителя Бюджетного департамента, а также давления со стороны доноров и гражданского общества. Бюджетные реформы, осуществляемые с середины 2000-х годов, получают техническую и финансовую поддержку международных партнеров. Особенно заметна поддержка Всемирного Банка, МВФ и Азиатского банка развития. К примеру, Всемирный банк внедряет программу оценки деятельности органов правления на базе Министерства финансов, что уже помогло в создании базы данных финансовой информации.

Некоторые успехи в бюджетной прозрачности, достигнутые монгольским правительством, были, вполне возможно, “легкой победой”, такие как публикация Бюджетного Предложения Правительства, которое до 2007 г. готовилось для служебных целей, а сейчас помещается на правительственном веб-сайте. С учетом неупорядоченного выпуска таких бюджетных документов, как Годовой Отчет и Аудиторский Отчет, которые были в наличии в 2004 году и затем вновь лишь в 2008 г., есть повод для беспокойства по поводу устойчивости достижений Монголии в вопросе бюджетной прозрачности. Это усугубляется отсутствием правовых положений в рамках Закона 2002 г. “Об управлении государственным Сектором и его финансировании”, который требует открытия бюджетной информации парламенту и другим государственным ведомствам, но не говорит о предании ее гласности широким слоям общества. К тому же, Монголия не приняла закона о свободе информации, несмотря на сильное внутреннее и внешнее давление с первой половины 2000-х годов.

Принятие законопроекта о комплексном бюджете, как части недавних условий для предоставления помощи в рамках МВФ, может решить проблему отсутствия законных требований об обнародовании бюджетной документации, а также отсутствия каналов для возможного участия граждан в бюджетном процессе. Однако это произойдет лишь в случае, если закон закрепит настоящие положения об оглашении информации и публичных слушаниях.

Требования более широкого доступа граждан и групп гражданского общества к информации играют критическую роль в расширении прозрачности в добывающих отраслях Монголии, ставших основным вкладчиком в экономический прогресс страны и важным источником доходов государства. Несмотря на наблюдающееся улучшение уровня прозрачности, монгольские ОГО продолжают сохранять особое беспокойство по поводу отсутствия прозрачности в методах осуществления государственных закупок.

Изменения в публикуемых документах: возникает смешанная картина

Общее число бюджетных документов, изданных 78 странами, обследованными Обзором за 2008 г., для которых имеются сравнимые данные, осталось прежним и в Обзоре за 2010 г. По данным Обзоров за 2008 г. и 2010 г., 78 стран в совокупности издали 368 из 624 документов, наличие которых было оценено.¹²

Некоторые правительства сделали шаг вперед и приступили к подготовке и публикации бюджетной документации. К примеру, Афганистан, Египет, Франция и Замбия начали издание Полугодовых Обзоров в 2010 г.

Однако некоторые страны приступили к подготовке бюджетной документации, но не к их изданию. Например, Либерия, Тринидад и Тобаго и Йемен начали подготовку Предварительных Бюджетных Заявлений, но не их публикацию.

К сожалению, некоторые страны сделали шаг назад, и их оценка по Индексу Открытости Бюджета снизилась в период между 2008 и 2010 годами. Ниже мы приводим профили двух стран (Нигера и Фиджи), которые прекратили издание некоторых ранее публикуемых бюджетных документов, и оцениваем причины такого развития событий. Как и в случае с предыдущими тремя тематическими обследованиями, эти обследования являются результатов предварительных дискуссий и гипотез, которые будут проверены МБП на основе тщательного изучения ситуации в 8-10 странах.

Нигер

Оценка Нигера по ИОБ снизилась с 26 баллов по ИОБ за 2008 г. до 3 баллов в 2010 г., что составляет снижение на 23 единицы. Этот факт, главным образом, объясняется отсутствием доступа к Бюджетному Предложению Правительства во время исследуемого периода по ИОБ за 2010 г. Более того, правительство также не опубликовало Годовой Отчет. Во время составления Обзора Открытости Бюджета за 2008 г. эти документы были в наличии. Так как Нигер не имел

¹²Подобным образом, по данным Обзора за 2008 г., эти 78 стран в совокупности произвели 117 бюджетных документов, которые не были опубликованы. По данным Обзора за 2010 г., указанные 78 стран подготовили 107 бюджетных документов, которые не были опубликованы. В дополнение к этому, по данным Обзора за 2008 г., оставшиеся 139 бюджетных документов не были подготовлены теми 78 странами даже для служебных целей, в то время как, по данным Обзора за 2010 г., оставшиеся 149 бюджетных документа не были изданы.

парламента с 2009 г. (в тот год он был распущен), Бюджетное Предложение Правительства и Годовой Отчет не могли быть одобрены законодательной властью, а без ее утверждения их невозможно было издать.

Фиджи

Оценка Фиджи по ИОБ снизилась с 13 баллов по Обзору за 2008 г., до 0 согласно Обзору за 2010 г., что составило снижение на 13 единиц. Это падение отражает тот факт, что правительство более не публикует Предварительное Бюджетное Заявление и Годовой Отчет. Более того, федеральный ВКО не издает Аудиторского Отчета, который ранее публиковался.

Падение оценки Фиджи по ИОБ объясняется упразднением конституции страны в апреле 2009 г. С тех пор правительство также проводит серьезную цензуру СМИ и налагает ограничения на судебную власть, тем самым, сокращая доступ общественности к информации.

В дополнение к спадам, отмеченным в ситуации с Фиджи и Нигером, семь правительств, которые, по данным ИОБ за 2008 г., публиковали Гражданский Бюджет, в последующие годы прекратили его издание.

Эти события показывают нестабильность бюджетной прозрачности в некоторых странах и предостерегают, что завоеванные с трудом достижения в области прозрачности не должны приниматься как должное. Влияние системы контроля за состоянием бюджета зависит от систематичности публикации отчетов, а организации гражданского общества и граждане должны проявлять бдительность в работе по обеспечению того, чтобы их правительства не могли регрессировать в вопросах приверженности бюджетной прозрачности.

Глава четвертая. Влияние надзорных учреждений

Традиционно в бюджетных процессах господствующее положение имела исполнительная власть, в особенности Министерство финансов и Казначейство. Не только крайне незначительное количество информации по бюджету было доступно общественности, но и процессы принятия решений также обычно были скрыты от общества. Однако возникновение новых подходов к управлению государственными финансами, делающих особый упор на большую открытость в процессе составления бюджета правительством и на необходимость создания сильных надзорных учреждений, привело к созданию систем, в которых официальную роль в бюджетном процессе играют три органа государственной власти – исполнительная власть, законодательная власть и ВКО. Причиной, по которой эти три органа существуют во всех современных государственных финансовых системах, является создание эффективной системы сдержек и противовесов, обеспечивающей сбор и расходование финансовых средств таким образом, чтобы соблюсти государственные приоритеты и содействовать развитию.

Как правило, от законодательного органа власти требуется одобрение бюджета, представленного на его рассмотрение, и привлечение правительства к ответственности за деятельность по исполнению бюджета. Вторым органом, который может быть подотчетен законодательному органу и одновременно может оказывать ему помощь в осуществлении надзора за бюджетом, является ВКО. ВКО проверяет, как происходит сбор поступлений в бюджет и их расходование исполнительным органом власти в соответствии с Утвержденным Бюджетом и применимыми инструкциями по управлению финансами. Обычно ВКО предоставляет Аудиторские Отчеты законодательному органу, который может организовывать слушания по обсуждению положений Аудиторских Отчетов. На основе таких слушаний законодательный орган дает рекомендации исполнительному органу по мерам, направленным на исправление положения. В идеальном случае законодательный орган последствии оценивает, принял ли к руководству его рекомендации исполнительный орган, таким образом, замыкая круг подотчетности.

В целях проведения эффективного надзора за бюджетом законодательный орган и ВКО требуют законных – предпочтительно конституционных – полномочий с уточнением их функций и

Вставка 5. Возникновение Аудита

Термин “аудит” происходит от латинского слова *audire*, что означает “слышать”. *Audire* в древнем Риме относилось к “слушанию по счетам”, процессу, в котором одно официальное лицо сравнивал свои записи с записями другого официального лица. В связи с тем, что многие стороны, заинтересованные в заключениях аудита, были безграмотными, аудит проходил устно.

Современные государственные финансовые системы требуют существования учреждения, следящего за расходованием государственных средств. В целом, известные как высшие контрольные органы, они могут иметь названия, типа Департамент Генерального Аудита, Правление Аудиторов или Счетный Суд.

Определение *Audire* взято из: Харпер, Дуглас. Онлайн-словарь этимологии.
<http://www.etymonline.com/index..php?term=audit>

характера взаимоотношений с исполнительным органом власти. Законодательные органы власти и ВКО могут быть особо эффективны, когда имеется сочетание юридических полномочий, исследовательских возможностей и подробной информации о государственных финансах.

Повсеместно рост организаций гражданского общества, анализирующих и контролирующих государственные бюджеты и их влияние на жизни граждан, дает возможность законодателям и ВКО усиливать свои функции по контролю. Эти организации гражданского общества предоставляют законодателям и ВКО новую информацию и анализ того, как исполнительный орган власти управляет государственными финансовыми средствами. Они также могут оказывать давление на исполнительные органы власти с тем, чтобы они предпринимали коррективные действия по решению проблем, выявленных законодателями и ВКО.

Обзор Открытости Бюджета оценивает влияние законодательного органа и ВКО и возможности вовлечения граждан, предлагаемые этими институтами. Выводы Обзора, касающиеся этих двух учреждений, представлены ниже по тексту.¹³

Влияние законодательной власти

Обзор Открытости Бюджета измеряет законодательную силу на основе целого ряда критериев, оценивающих юридические полномочия законодательного органа власти по утверждению проекта бюджета в начале года и любых поправок к бюджету в течение финансового года. Другие критерии измеряют количество времени, отведенного законодательному органу для обсуждения и принятия бюджета, и уровень подробности предлагаемых расходных статей сметы. Кроме того, Обзор Открытости Бюджета оценивает открытость дискуссий по бюджету, проводимых законодательным органом, включая широту полномочий, имеющих у лиц и организаций гражданского общества, для дачи показаний на общественных слушаниях, организуемых законодательным органом, и присутствия во время слушаний в законодательном органе, на которых представители исполнительной власти дают показания о предлагаемом ему бюджете.

В 94 странах, обследованных в рамках обзора за 2010 г., средняя оценка за “влияние законодательной власти” составила 44 балла из 100. Как показано в нижеследующей таблице 8, лишь 16 из 94 обследованных стран считаются странами с сильным законодательным органом, и их оценка составила 67 баллов и выше. Большее количество (35 стран) имеют слабые законодательные органы, и они набрали 33 балла или ниже.

Таблица 8. Более одной трети законодательных органов считаются слабыми в бюджетном процессе

¹³ Пять из 22 вопросов Обзора Открытости Бюджета, касающихся влияния законодательной власти и ВКО, также используются при подсчете Индекса Открытости Бюджета.

Показатель по секторам Обзора	Число стран	Страны
Сильный (показатель 67-100)	16	Германия, Италия, Мали, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Словения, Соединенные Штаты, Франция, Чешская Республика, Швеция, Шри-Ланка, Южная Африка, Южная Корея,
Скромный (показатель 34-66)	43	Албания, Аргентина, Афганистан, Болгария, Боливия, Ботсвана, Бразилия, Буркина-Фасо, Венесуэла, Гана, Гватемала, Гондурас, Грузия, Египет, Замбия, Иордания, Индия, Индонезия, Испания, Казахстан, Кения, Колумбия, Коста-Рика, Кыргызская Республика, Либерия, Македония, Мексика, Мозамбик, Монголия, Нигер, Нигерия, Перу, Руанда, Сальвадор, Сербия, Словакия, Соединенное Королевство, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Уганда, Украина, Филиппины, Хорватия
Слабый (показатель 0-33)	35	Азербайджан, Алжир, Ангола, Бангладеш, Босния, Вьетнам, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Ирак, Йемен, Камбоджа, Камерун, Китай, Ливан, Малави, Малайзия, Марокко, Намибия, Непал, Никарагуа, Папуа Новая Гвинея, Пакистан, Румыния, Саудовская Аравия, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Судан, Танзания, Тимор-Леште, Турция, Фиджи, Чад, Чили, Эквадор, Экваториальная Гвинея

В Обзоре указывается, что слабая роль законодательных органов может быть вызвана рядом факторов. Во-первых, у законодательного органа может быть недостаточно времени на рассмотрение Бюджетного Предложения Правительства. К примеру, в 22 из 94 обследованных стран законодатели получают Бюджетное Предложение Правительства менее чем за шесть недель до начала бюджетного года. Лучшая международная практика призывает к тому, чтобы проект бюджета был представлен, по крайней мере, за три месяца до начала бюджетного года, но этому принципу следуют лишь 47 из обследованных стран. Другими словами, в половине из оцениваемых в Обзоре за 2010 г. стран годовой бюджет вступает в законную силу без отведения адекватного количества времени на рассмотрение и дискуссии по проекту бюджета.

Во-вторых, несмотря на то, что обычно ежегодно законодательный орган придает законную силу бюджету в каждой из обследованных в Обзоре за 2010 г. стран, в 33 странах законодательные органы либо имели ограниченные полномочия по введению поправок в Бюджетное Предложение Правительства, либо вообще их были лишены. Лишь в 27 из 94 обследованных стран законодательный орган имеет неограниченные полномочия по внесению поправок в проект представленного на рассмотрение бюджета.

В-третьих, законодательные органы большинства обследованных стран не имеют адекватных полномочий для осуществления должного надзора за исполнением бюджета. Это может создавать ситуации, в которых исполнительная власть произвольно меняет бюджет, утвержденный законодательно. В 52 странах, включенных в Обзор за 2010 г., законодательный орган не имеет возможности остановить возможное перемещение финансовых средств между административными единицами до того момента, пока такие отклонения от утвержденного бюджета фактически не будут иметь место. Более того, в 51 стране дополнительный бюджет либо не подлежит законодательному рассмотрению, либо утверждается уже после того, как средства, содержащиеся в нем, были израсходованы. Подобным же образом, в 58 из 94 обследованных стран вопрос расходования средств из резервных фондов (фонды, которые создаются для использования в чрезвычайных ситуациях) либо не подлежит законодательному утверждению, либо передается на утверждение законодательного органа после того, как деньги были израсходованы исполнительной властью. Во всех подобных ситуациях исполнительная власть может обходить законодательно утвержденную смету, а значит и волю законодателей, в том, что касается принимаемых ею решений о расходовании средств в течение года.

Изменения в сравнении с Обзором Открытости Бюджета за 2008 г.

Средняя оценка влияния законодательного органа в 85 странах, включенных в Обзор Открытости Бюджета за 2008 г., составила 42 балла.¹⁴ Средняя оценка этих же самых стран немного возросла, достигнув 44 баллов, согласно Обзору Открытости Бюджета за 2010 г. Заметно поправили свое положение такие страны, как Афганистан, Камбоджа, Кения, Кыргызская Республика, Монголия, Шри-Ланка и Южная Африка – страны, в которых законодатели начали утверждать дополнительные сметы движения фондов между административными единицами в течение бюджетного года или в которых законодатели начали проводить публичные слушания по проекту рассматриваемого ими бюджета. С другой стороны, сила законодательной власти снизилась в некоторых странах, включая Непал, Румынию, Сальвадор, Фиджи и Чад, – страны, в которых законодатели более не проводят публичных слушаний по бюджету или в которых законодатели сократили свои надзорные функции на этапе исполнения бюджета.

Влияние ВКО

В целях измерения влияния высших контрольных органов (ВКО) в Обзоре Открытости Бюджета оценивается уровень независимости ВКО от исполнительной власти. Независимость измеряется на основе таких факторов, как характер процедуры отстранения главы ВКО от должности и уровень самостоятельности, предоставляемый законом ВКО в части проведения проверки по всем вопросам оп усмотрению ВКО без ограничений. Другие критерии оценивают адекватность

¹⁴ Данные по вопросам о силе законодательной власти и ВКО сравнимы по всем 85 странам, оцениваемым в Обзорах за 2008 г. и 2010 г. Это отличается от вопросов, использованных для составления индекса открытости Бюджета, для которых данные сравнимы лишь для 78 из 85 стран (см. главу 3).

годового бюджета ВКО для выполнения им своих полномочий и наличие специального персонала в штате ВКО для проведения аудита сектора национальной безопасности. Более того, сила ВКО оценивается по критериям, оценивающим своевременность выпуска аудиторских отчетов по окончательным цифрам расходования средств государственными департаментами, а также по характеру связи ВКО с общественностью. И, наконец, Обзор оценивает полноту законодательной проверки опубликованных результатов аудитов ВКО, а также подробность последующих отчетов, выпущенных исполнительной и законодательной властями или ВКО по мерам, предпринятым исполнительными органами для выполнения рекомендаций к принятию коррективных мер.

Средняя оценка обследованных в Обзоре за 2010 г. стран по вопросу о влиянии ВКО составила 49 баллов. Как видно из таблицы 9, только 24 из 94 обследованных стран имеют сильные ВКО, в то время как 32 страны имеют слабые ВКО.

Таблица 9. Лишь каждый четвертый ВКО считается сильным

Показатель по секторам Обзора	Число Стран	Страны
Сильный (показатель 67-100)	24	Босния, Ботсвана, Бразилия, Германия, Индия, Италия, Колумбия, Коста-Рика, Македония, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Россия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Хорватия, Швеция, Франция, Чешская Республика, Чили, Южная Африка, Южная Корея,
Скромный (показатель 34-66)	38	Албания, Аргентина, Боливия, Венесуэла, Вьетнам, Гана, Гватемала, Гондурас, Грузия, Замбия, Индонезия, Ирак, Испания, Казахстан, Кения, Китай, Кыргызская Республика, Либерия, Малайзия, Мали, Мексика, Монголия, Намибия, Пакистан, Перу, Португалия, Румыния, Руанда, Сальвадор, Таиланд, Танзания, Тринидад и Тобаго, Турция, Украина, Филиппины, Шри-Ланка, Эквадор
Слабый (показатель 0-33)	32	Азербайджан, Алжир, Ангола, Афганистан, Бангладеш, Болгария, Буркина-Фасо, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Египет, Иордания, Йемен, Камбоджа, Камерун, Ливан, Малави, Марокко, Мозамбик, Нигер, Нигерия, Никарагуа, Папуа Новая Гвинея, Саудовская Аравия, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Сербия, Судан, Тимор-Леште, Уганда, Фиджи, Чад, Экваториальная Гвинея

По данным Обзора, большинство ВКО являются независимыми от исполнительной власти хотя бы в каких-то аспектах. К примеру, ВКО в 83 из 94 обследованных стран по закону имеют значительную или полную самостоятельность решать, какие аудиты проводить в течение года. Более того, главы ВКО в большинстве обследованных стран – 70 из 94 – могут быть отстранены от должности лишь законодательным или судебным органами. Безусловно, в 24 странах, в которых исполнительная власть может снимать главу ВКО с должности, по своему усмотрению, без окончательного одобрения этого решения законодательным или судебным органом, ВКО ощущают “рамки допустимости” при выпуске Аудиторских Отчетов, в которых указываются отрицательные моменты в управлении финансами со стороны исполнительной власти (т.е. работодателя ВКО).

По данным Обзора за 2010 г., ВКО большинства обследованных стран сталкиваются с более общими проблемами, которые могут ставить под сомнение их способность играть эффективную надзорную роль. К примеру, в 45 из 94 обследованных стран ежегодные сметы ВКО по размеру меньше, чем того требует эффективное исполнение надзорных функций, как видно из поступившей информации. Более того, в 19 из этих стран смета ВКО фактически определяется исполнительной властью (что может ограничивать способность ВКО проводить в жизнь запланированные мероприятия по контролю из-за несоответствия финансовых средств в смете ВКО проведению им эффективной деятельности).

Более того, есть и другие меры, используемые Обзором Открытости бюджета при оценке влияния ВКО, в особенности те, которые оценивают открытость ВКО. По данному критерию ВКО в большинстве стран имеют низкую оценку. В 49 странах Аудиторские Отчеты либо вовсе не публикуются, либо издаются более чем через год после окончания бюджетного года, для которого они производились – таким образом, значительно сокращается возможность использования подобных отчетов в целях вынуждения проведения корректирующих мер. Более того, законодательные органы многих стран ограниченно используют Аудиторские Отчеты, представленные ВКО. Так, в 40 странах из 94 обследованных, законодательные органы либо не обращают серьезного внимания ни на какой Аудиторский Отчет, либо тщательно изучают лишь некоторые из них.

И наконец, в 70 странах общество не получает никакого отчета о том, как исполнительная власть отреагировала на рекомендации к проведению корректирующих мер, представленные в Аудиторских отчетах ВКО. Эти выводы нашего обследования вызывают тревогу, так как они указывают на отсутствие серьезности или адекватных последующих действий со стороны исполнительной власти по решению проблем, указанных в Аудиторских Отчетах, в том числе и тех, по которым рекомендуются корректирующие меры в методах управления государственными финансовыми средствами.

Изменения в сравнении с Обзором Открытости Бюджета за 2008 г.

Средняя оценка силы ВКО в 85 странах, включенных в Обзор Открытости Бюджета 2008 г., составила 45 баллов. Средний показатель этих же стран несколько возрос, достигнув 48 баллов, согласно Обзору Открытости Бюджета за 2010 г. Заметно поправили свое положение такие страны, как Афганистан, Бразилия, Гана, Демократическая Республика Конго, Казахстан, Либерия, Судан и Танзания. В них ВКО были способны предпринимать большую самостоятельность в определении планов проведения аудита, по сравнению с тем, что наблюдалось на прежних этапах проведения Обзора; своевременность выпуска Аудиторских Отчетов ВКО улучшилась либо ВКО проводили более комплексные ревизии по сметам секторов государственной безопасности, чем те, что были документально зарегистрированы на предыдущих этапах проведения Обзора.

С другой стороны, сила ВКО

уменьшилась в некоторых странах, в том числе в Доминиканской Республике и Фиджи. ВКО в этих странах испытывали снижение полномочий при определении собственной программы действий. К тому же ухудшился показатель своевременности выпуска ВКО отчетов по проведенным проверкам.

Вставка 6. ИОБ и Международные стандарты высших контрольных органов

Предложения МБП по усилению оптимальных подходов к вопросам открытости и подотчетности ВКО недавно были включены в Международные стандарты Высших Контрольных Органов, разработанные Международной организацией высших контрольных органов. В соответствии с рекомендациями МБП, данные стандарты способствуют большей прозрачности ВКО в вопросах финансирования и степени полномочий ВКО действовать по своему усмотрению при проведении аудиторских проверок. Эти стандарты также содействуют ВКО в сохранении официальных механизмов, посредством которых они поддерживают связь с общественностью и вовлекают ее в процесс проведения аудитов.

Примечание: Международная организация Высших Контрольных Органов. "Решения по замечаниям относительно Международных стандартов высших контрольных органов. 20 и 21 ", INTOSAI, 2009 г.

[http://www.issai.org/media\(808,1033\)/ISSAI_20%2F21_Comments.pdf](http://www.issai.org/media(808,1033)/ISSAI_20%2F21_Comments.pdf).

Бюджетная прозрачность и влияние надзорных ведомств

Страны с низким баллом ИОБ, как правило, страдают от слабости надзорных ведомств. В таблице 10 показано, что 22 страны, которые, по заключениям ИОБ за 2010 г., предоставляют скудную информацию по бюджету или вообще не предоставляют никакой информации, имели самый низкий средний балл по влиянию законодательной власти и ВКО. Напротив, семь стран с наивысшей оценкой по ИОБ за 2010 г. также имели самый высший средний балл по влиянию законодательной власти и ВКО. И действительно, эта взаимосвязь демонстрируется для всех пяти категорий оценок по ИОБ. Такой вывод кажется логичным, так как эффективный надзор требует доступа к полной и своевременной информации.

Таблица 10. Страны, в которых отсутствует бюджетная прозрачность, также страдают от слабости надзорных органов

Общий ИОБ за 2010 г.	Число стран	Средняя степень влияния законодательного органа	Средняя степень влияния ВКО
Расширенная информация (балл ИОБ 81-100)	7	77	88
Значительная (балл ИОБ 61-80)	13	60	72
Некоторая (балл ИОБ 41-60)	33	45	52
Минимальная (балл ИОБ 21-40)	19	38	35
Скудная или никакая информация (балл ИОБ 0-20)	22	28	28

Если посмотреть на эту информацию иначе, то 24 страны из 35, оцениваемых как страны со слабой законодательной властью в Обзоре Открытости Бюджета за 2010 г., предоставляют минимальную или скудную информацию, согласно ИОБ. Подобным же образом, 23 из 32 стран, оцениваемых как страны со слабыми ВКО в Обзоре, находятся в категории самых отстающих по ИОБ.

Подобным же образом, по данным Обзора 2010 г., большинство стран (59 из 94 обследованных стран) имеют либо сильные, либо, наоборот, слабые и законодательные органы, и ВКО. В

оставшихся 35 странах один орган сильнее другого. К примеру, по своим показателям законодательные органы Боснии и Чили считаются слабыми, в то время как ВКО – сильными. И наоборот, показатели законодательных органов Мали, Португалии и Шри-Ланки “сильнее”, чем ВКО в этих странах.

Участие граждан в системах контроля над бюджетом

Многие законодательные органы и ВКО следуют практике, которая не позволяет участие граждан в полной мере, даже несмотря на действующие правомочия этих ведомств.

Законодатели обычно могут определять свои правила и действующие инструкции и использовать полномочия по созыву публичных слушаний либо по приглашению экспертов от гражданского общества для дачи показаний на этапе обсуждения бюджета. На самом деле, конституции многих стран точно закрепляют права законодательных органов вызывать независимых свидетелей.

Однако, по данным Обзора за 2010 г., законодательные собрания чаще закрыты для общественности, включая и СМИ, в период обсуждения бюджета. В 68 из 94 обследованных стран законодатели не организуют публичных слушаний, на которых общественности давалась бы возможность выступить с показаниями по смете отдельных министерств. Более того, в 35 странах, включенных в Обзор, все дискуссии по смете, проводимые законодательным органом с участием представителей исполнительной власти, проходят за закрытыми дверями. Представители общественности не допускаются в качестве наблюдателей, даже если это слушания в комитетах, и никакие записи о таких собраниях не предоставляются. В 36 странах лишь несколько подобных дискуссий открыты для общественности.

По данным Обзора за 2010 г., малое число ВКО учредило сильные совещательные механизмы, которые позволили бы общественности передавать жалобы и предложения в федеральные ВКО. К примеру, в 57 странах ВКО предоставляют очень малое количество официальных механизмов обмена информацией, посредством которых общество может подавать жалобы либо предложения по аудиторским планам и отчетам. Это подавляет многообещающий источник обратной связи по вопросам деятельности в рамках правительственных программ. Отсутствие подобных консультационных механизмов особо превалирует в странах, где ВКО не владеют адекватными полномочиями и являются зависимыми от исполнительной власти.

ВКО, как правило, набирают меньший балл по вопросам Обзора, оценивающим подробность публикуемых Аудиторских Отчетов, чем по вопросам, оценивающим их независимость. Этот разрыв особенно велик в странах с оценкой по ИОБ за 2010 г. менее 60 баллов. Этот факт указывает на то, что ВКО могли бы предпринимать больше усилий (даже с учетом ведомственных ограничений) в плане публикации более подробной информации в рамках аудиторских отчетов. Общественная поддержка и вовлечение в работу ВКО фактически может подкреплять возможности ВКО (которые в противном случае будут слабы) в оказании давления на органы исполнительной власти по принятию корректирующих мер по заключениям аудиторской проверки.

Значение данных выводов

По данным Обзора Открытости Бюджета 2010 г. значительное число стран имеет слабые законодательные органы и ВКО – более трети законодательных органов и ВКО в обследованных странах оказались слабыми. Более того, Обзор выявил, что большинство стран, проводящих слабую практическую работу по прозрачности бюджета, являются также странами, как правило, имеющими слабые надзорные учреждения. Это означает, что в этих странах не только широким массам невозможно разобраться в вопросах использования природных ресурсов (либо их значения), но даже их официальные надзорные учреждения не могут иметь сколь либо решающего воздействия на то, как исполнительная власть занимается сбором и расходованием денежных средств в стране.

Страны, которые свели роль своих законодательных органов лишь к формальному скреплению печатью бюджетных отчетов, а также те страны, в которых подорвана независимость ВКО, наверняка, сталкиваются с неудовлетворительной деятельностью органов власти. Когда национальная казна находится в руках маленькой элитной группы, не подотчетной никому, скорее всего, и бюджеты будут расходоваться необоснованно, и коррупция приобретет внушительные размеры. Для того чтобы улучшить ситуацию и показать серьезность своих намерений в направлении решения вопросов неадекватности механизмов подотчетности, законодательным органам и ВКО не следует дожидаться, пока исполнительная власть начнет действовать. Как показано в настоящей главе, эти ведомства могут сами начинать предпринимать некоторые незамедлительные шаги, с тем, чтобы сделать бюджет открытым для большего общественного контроля и увеличить свои собственные возможности по надзору за бюджетом.

Глава Пятая. Рекомендации

Для каждой обследуемой страны МБП подготавливает индивидуальные отчеты по их бюджетному процессу, в том числе, рекомендации по тому, как они могут обеспечить открытость своих систем. Эти индивидуальные отчеты являются хорошим отправным пунктом для тех, кому интересно знать, какие действия следует предпринять той или иной стране. Ниже мы предлагаем общие рекомендации.

1. Страны должны дать допуск ко всем издаваемым документам

Ошеломляющим выводом настоящего отчета является то, как часто правительства готовят важные бюджетные документы для служебных целей или для своих доноров. В частности, по данным Обзора, 42 процента бюджетных документов, которые правительства не публикуют, фактически готовятся, но используются лишь для служебных целей или передаются донорам. В особенности, страны с низким баллом могли бы значительно улучшить свои уровни бюджетной прозрачности, если бы они просто начали опубликовывать готовые документы. Большинство бюджетных документов, произведенных странами с наихудшей оценкой, недоступны обществу. Следующим интересным фактом является то, что во всех 22 странах, в которых у граждан нет допуска к Бюджетному Предложению Правительства, этот документ готовится для служебных целей.

МБП рекомендует, чтобы страны опубликовывали все подготовленные бюджетные документы, например, посредством размещения их на правительственных веб-сайтах. Этот простой шаг не потребовал бы по существу никаких дополнительных усилий и расходов со стороны участвующих правительств, но кардинально улучшил бы открытость бюджетов во многих странах мира.

2. Бюджетная документация должна быть широкодоступна, бесплатна и своевременна

Согласно данным настоящего обследования страны слишком часто затрудняют доступ к бюджетной документации, требуя за них большую плату либо не используя имеющихся механизмов, обеспечивающих свободный доступ к ним. Многие документы также издаются настолько поздно, что польза от них снижается.

Относительно легко обеспечить доступность и бесплатность этих документов. Правительствам следует предавать огласке бюджетную информацию на правительственных веб-сайтах.¹⁵ Несмотря на то, что скорость загрузки документов по Интернету и стоимость доступа к Интернету создают препоны, ограничивающие их использование во многих странах, правительство, предоставляя информацию на веб-сайтах, уменьшает вероятность того, что отдельные государственные лица будут использовать свои полномочия на действия по своему усмотрению для произвольного предоставления доступа к бюджетным отчетам. Более того, правительства,

¹⁵ Насколько это возможно, документы следует помещать на веб-сайте ведомства, ответственного за подготовку информации, с тем чтобы общественность не имела сомнения в отношении того, где можно получить данную информацию.

которые уже начали публикацию информации на своих веб-сайтах, могут улучшить доступ к отчетам путем предоставления бюджетных данных в легко загружаемых форматах, работая совместно с гражданским обществом с тем, чтобы делать форматы данных удобными для пользователя, и развивая систему архивирования, содержащую бюджетные отчеты предыдущих лет.

Странам следует также выпускать печатные копии бюджетной документации, доступные в общенациональных и местных библиотеках и информационных справочных службах, имеющихся в государственных учреждениях.

Правительствам следует обеспечивать своевременность публикации бюджетных отчетов. Например, Бюджетное Предложение Правительства следует публиковать задолго до момента утверждения бюджета с тем, чтобы обеспечить достаточно времени для адекватного его рассмотрения и обсуждения. Годовой и Аудиторский Отчеты необходимо издавать в первые шесть месяцев по окончании финансового года, чтобы данные отчеты были наиболее релевантными.

3. Странам с наименьшими показателями по ИОБ следует стремиться отвечать определенным минимальным стандартам

Одним из самых вдохновляющих выводов Обзора Открытости Бюджета 2010 г. стало заключение о значительном прогрессе, сделанном многими странами, оценка которых была низкой согласно предшествующим Обзорам. В соответствии с нашей первой рекомендацией эти правительства, в основном, достигли такого улучшения, начав размещать на своих веб-сайтах бюджетные отчеты, ранее подготавливаемые лишь для служебных целей или для доноров.

Тем не менее, 22 страны получили оценку ниже 20 баллов по ИОБ за 2010 г. Эти 22 страны – Алжир, Боливия, Буркина-Фасо, Вьетнам, Гондурас, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Ирак, Камбоджа, Камерун, Китай, Кыргызская Республика, Нигер, Нигерия, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Сенегал, Судан, Фиджи, Чад и Экваториальная Гвинея. Все эти страны готовят Бюджетное Предложение Правительства, но в 21 из них этот документ не публикуется. Далее, пять стран в данной категории не публикуют Утвержденный Бюджет. Таким образом, двух документов, объясняющих, что предлагалось правительством в отношении государственных ресурсов и какие решения приняты по этому поводу, в сущности, нет в наличии.

Другие 12 стран в категории набравших низжайшие баллы готовят Аудиторский Отчет, но не публикуют его. Две страны издают эти отчеты по прошествии более двух лет после окончания отчетного периода. Далее, очень низкое число законодательных органов стран, имеющих оценку менее 20 баллов по ИОБ 2010 г., организуют публичные слушания по обсуждению положений бюджета. Законодательные органы лишь в двух из этих 22 стран приглашают кого-либо со стороны для дачи показаний на открытых слушаниях законодательного собрания, организуемых в период обсуждения государственного бюджета. Отсутствие Аудиторских Отчетов и публичных слушаний подчеркивает непонимание важности системы сдержек и противовесов в бюджетном процессе в странах с низкой оценкой.

МБП рекомендует, чтобы, как минимум, страны, в настоящее время предоставляющие скудную информацию или не предоставляющие никакой информации, публиковали Бюджетное Предложение Правительства, Утвержденный Бюджет и Аудиторские Отчеты. МБП также рекомендует, чтобы законодательные органы этих стран начали организовывать публичные обсуждения бюджета до его одобрения законодательным собранием. Принятие этих основополагающих шагов может существенно усилить бюджетную прозрачность и подотчетность в данных странах.

Практика бюджетной прозрачности в этих странах является предметом беспокойства МБП. МБП будет осуществлять контроль за развитием бюджетной практики в странах даже до выпуска следующего ИОБ и докладывать о своем прогрессе.

4. Странам, предоставляющим минимальную или некоторую информацию, следует улучшить деятельность по трем важнейшим отчетам.

По данным обследования, оценка 52 стран составляет от 21 до 60 баллов по Индексу Открытости Бюджета за 2010 г., и потому они классифицируются как предоставляющие *минимальную* или *некоторую* информацию по своим бюджетам. Практически все эти страны выпускают Бюджетные Предложения Правительства, но эти бюджеты значительно менее подробны, нежели предложения стран с высокой оценкой.¹⁶ Публикуемые ими Аудиторские Отчеты также недостаточно подробны, и почти треть этих стран не публикуют этот ключевой документ. Обычно эти страны не издадут и некоторые другие важнейшие бюджетные документы, в особенности – Полугодовой Обзор.

Этим странам следует увеличить детализацию Бюджетного Предложения Правительства и уполномочить их ВКО публиковать подробные Аудиторские Отчеты. Всем этим странам нужно издавать Аудиторские Отчеты, а также приступить к производству и выпуску Полугодовых Обзоров. Такие страны как Индия, Колумбия и Шри-Ланка набрали более высокие баллы по ИОБ и продвинулись из категории предоставляющих *некоторую* информацию в категорию предоставляющих *значительную* информацию, предприняв большинство из указанных выше шагов.

Издаваемая бюджетная документация должна включать информацию по взаимосвязи между государственным бюджетом, политикой правительства и макроэкономическими целями развития; по мерам политики, направленным на повышение выгоды для наиболее обездоленных слоев населения страны; по поставленным задачам и результатам, ожидаемым и достигнутым; и по определенным финансовым мероприятиям вне рамок стандартного бюджетного процесса,

¹⁶ Оценка подробности Бюджетных Предложений Правительства, публикуемых странами с показателем от 21 до 60 баллов по общему ИОБ за 2010 г., составляла 50 баллов, в то время как соответственная оценка подробности для стран с общим показателем по ИОБ выше 60 баллов составила 75 баллов.

которые могут иметь большее влияние на способность правительства достигать своих финансовых и политических целей, в том числе, внебюджетные фонды, квазифискальные меры и забалансовые обязательства.

5. Странам следует придерживаться принципов контроля и вовлечения граждан в бюджетный процесс. Необходимо усилить полномочия, независимость и возможности органов надзора за бюджетом. Голос общественности следует учитывать как дополнительную сдерживающую и уравнивающую силу.

По данным обследования страны, которые обнаруживают малое количество информации, обычно страдают от слабости надзорных учреждений. Законодательные органы часто не обладают адекватными полномочиями по внесению поправок в бюджет, разработанный исполнительной властью, и предоставленного им времени недостаточно для полноценной оценки Бюджетного Предложения Правительства до его вступления в законную силу. Исполнительные органы власти во многих странах имеют свободу в действиях в вопросах расходования финансовых средств, по существу, по своему усмотрению, безотносительно того, что предусмотрено утвержденным бюджетом. Высшие Контрольные Органы обычно не обладают полной независимостью от исполнительной власти и часто докладывают о недостатках ресурсов для эффективного исполнения надзорных полномочий. Эти ограничения в рамках учреждений официального надзора ставят под серьёзную угрозу подотчетность исполнительной власти в вопросах государственного финансирования.

Как показано в настоящем обследовании, государственные органы надзора сами часто не предоставляют возможности для вовлечения общественности. Лишь в 26 странах, к примеру, у общественности есть официальная возможность выступить с показаниями в ходе обсуждения бюджета законодательным собранием. Во многих странах проведение таких дискуссий содержится в тайне.

При рассмотрении стран средняя оценка за деятельность законодательной власти составила 44 балла, а за ВКО – 49 баллов, что подчеркивает общую потребность в улучшении.

Правительствам следует осознать, что открытие бюджетов означает усиление надзорных учреждений, а также роли общества. Даже если информация предоставляется исполнительной властью, отсутствие значимых сдержек и противовесов есть прямой путь к растратам, неправильным приоритетам, а иногда и прямой коррупции. Таким образом, законодательным органам следует иметь полномочия на внесение поправок и достаточное время для рассмотрения бюджета. Они должны иметь возможность предоставлять соответствующие сдержки, если исполнительная власть желает расходовать фонды способами, расходящимися с предписанными утвержденным бюджетом ассигнованиями. ВКО должны быть независимыми и иметь адекватные

полномочия, возможности и ресурсы для выполнения своих надзорных функций. Следует также отметить, что в определенных странах давление со стороны законодателей либо сильных руководителей ВКО ускорило усовершенствование процесса представления бюджета исполнительными ветвями власти.

Общество также должно вовлекаться в процесс надзора. В целях содействия эффективному участию граждан законодательная власть должна созывать открытые публичные слушания на каждом этапе бюджетного процесса и давать возможность гражданскому обществу и частным лицам выступать с показаниями. Кроме того, гражданам также следует предоставлять возможность вступать в контакт напрямую с ВКО на этапе оценки бюджетного процесса. Существует множество механизмов, посредством которых такой контакт может возникать. Например, в США и Соединенном Королевстве действуют “горячие линии для жалоб о фактах мошенничества”, по которым граждане могут докладывать о возможном должностном преступлении при использовании общественных фондов, а в Южной Корее - предлагать направления для возможного аудита.

б. Донорам следует вдохновлять и поддерживать страны, зависящие от внешней помощи, в целях улучшения их прозрачности

Страны, зависящие от внешней помощи, получают более низкие оценки по ИОБ за 2010 г., чем страны, не зависящие от таковой. Среди стран, которые получают донорскую помощь, составляющую более пяти процентов от их ВВП, средняя оценка по ИОБ составила 30 баллов. Среди других стран средняя оценка по ИОБ – 44 балла. Другие исследования показали, что в некоторых случаях донорская деятельность мешает бюджетной прозрачности.

Тем не менее, доноры имеют как заинтересованность в бюджетной прозрачности (чтобы следить за расходованием оказываемой ими помощи), так и влияние на ее совершенствование (недавний прогресс в странах в сторону предания гласности их бюджетов часто вызывался международным давлением).

МБП подготовило сводную информацию для каждой из стран, обследованных в рамках ИОБ за 2010 г., которую можно найти на веб-сайте МБП по адресу: www.openbudgetindex.org. Доноры могут пользоваться данной информацией для ознакомления с рекомендациями, предлагаемыми МБП в целях увеличения бюджетной прозрачности в конкретных странах, зависящих от получения внешней помощи.

В более общих чертах, доноры могут содействовать бюджетной прозрачности посредством использования системы разнообразных «пряников» и «кнутов». Они могли бы создать стимулы для улучшения бюджетной прозрачности в странах, которым они оказывают поддержку, в том числе, предоставляя большую бюджетную помощь странам,

демонстрирующим лучшую практику в части прозрачности бюджета. Доноры могли бы также предлагать техническую помощь контролирующим учреждениям и участникам (законодательным органам, ВКО, гражданскому обществу, СМИ и т.д.) с тем, чтобы расширились их возможности влиять на органы государственной власти в вопросах расширения бюджетной прозрачности и подотчетности.

В настоящий момент правительства, желающие реформировать свои бюджетные системы, имеют несколько направлений получения помощи и консультаций по вопросам бюджетной прозрачности. Зачастую отсутствуют предлагаемые донорами и институтами развития рекомендации по системам, обеспечивающим прозрачность и подотчетность в современных пакетах реформ в области управления государственными финансами. В связи с этим донорам следует рассматривать возможность предоставления такой помощи изъявляющим на то желание правительствам. МБП выдвигает инициативу по данному вопросу (см. вставку 7).

И, наконец, доноры должны добиваться того, чтобы информация о предоставляемой ими самими помощи была прозрачна. Это означает, что любая помощь общего характера, предоставляемая ими стране, должна отражаться в бюджетной документации этой страны. Это также может означать, что доноры должны отчитываться о своем собственном проекте помощи в прозрачной форме, в том числе, если это возможно, предоставлять информацию о такой помощи согласно форматам и графику, совместимым с бюджетными системами страны-получателя помощи.

7. Необходимо создать движение за установления общемировой нормы бюджетной прозрачности

Представляется, что всеобщее движение за бюджетную прозрачность, а также значительное улучшение, наблюдаемые за последние годы во многих странах с ранее низкими показателями, по крайней мере, частично вызываются растущим

Вставка 7. МБП предоставляет техническую помощь правительству

В 2009 г. МБП начало проводить опытную программу, управляемую через его офис в Мексике, по предоставлению прямой технической помощи правительственным органам в создании систем, содействующих большей бюджетной прозрачности. Такая программа предлагает правительствам услуги экспертов, средства, а также подготовку и обучение, поступающие из стран, лидирующих в данной области.

Данная программа в настоящее время осуществляется в рамках помощи правительствам Мали и Сальвадора в разработке Гражданских Отчетов. Эти правительства выразили интерес и желание участвовать в опытном проекте. Более подробно о данной программе см. по адресу: <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/>.

внутренним и внешним давлением на правительства в контексте предания гласности бюджетных процессов и лучшим пониманием того, что влечёт за собой надлежащая бюджетная практика. Такое давление может увеличиваться и ожидания дополнительно уточняться в рамках движения за общемировую норму.

По многим важнейшим вопросам, представляющим глобальный интерес, различные объединения стран, международных институтов и гражданского общества приняли набор стандартов, которых страны должны стремиться достичь за определенный отрезок времени.

Например, каждая из таких общемировых норм, как участие женщин в политической деятельности, прекращение пыток, нейтральность медицинского персонала во время войны и уничтожение минных полей, предоставила инструмент убеждения правительств в принятии политических мер в интересах тех, кто не имеет властных полномочий и средств сделать правительства подотчетными в части исполнения этих мер.

Тревожное состояние бюджетной прозрачности, зарегистрированное за всех проведенных этапах ИОБ, представляет собой серьезный аргумент в пользу важности глобального давления со стороны международного сообщества (в том числе, законодательных органов, ВКО и правительств (в особенности, тех, что представляют Азию, Африку и Латинскую Америку, чтобы добиться представительной коалиции), донорских правительств и учреждений, профессиональных ассоциаций по управлению государственными финансами и организаций гражданского общества), направленного на принятие мировой нормы бюджетной прозрачности. Норма бюджетной прозрачности может систематизировать широкое принятие принципов и правил надлежащего поведения правительства в вопросах прозрачности и вовлечения граждан в бюджетный процесс. Важно подчеркнуть, что такая норма обеспечила бы ясную и всеобъемлющую приверженность страны обеспечению бюджетной прозрачности, так как правительствам пришлось бы взять на себя обязательства по принятию принципов, провозглашенных нормой.

Несмотря на то, что внутри международного сообщества уже в значительной степени существует единодушие по вопросу о важности бюджетной прозрачности, это единодушие продолжает оставаться неопределенным и неполным. Общемировая норма обеспечила бы постановку всеобъемлющих и точно сформулированных целей, к которым бы стремилось международное сообщество. В идеале, такая норма определяла бы важнейшие документы и инструкции, которые должны были бы быть включены в любой бюджетный процесс с целью обеспечения его прозрачности. Норма также должна помочь установить первоочередную необходимость участия граждан в любом бюджетном процессе, который бы считался поистине прозрачным. Эту логику еще предстоит полностью отразить в возникающих международных договоренностях. Однако в случае,

если общество лишено реальной возможности делать вклад в бюджетный процесс, доступ к бюджетной информации вряд ли приведет к улучшению эффективности деятельности органов власти.

Перспектива на будущее

Граждане имеют право знать порядок поступления и расходования финансовых средств, а также приоритеты правительства. Имеющее место отсутствие бюджетной прозрачности в большинстве стран ущемляет данное право. Далее, включение соответствующих сдержек и противовесов в бюджетный процесс и обеспечение прозрачности бюджетов может облегчить справедливое и эффективное использование общественных фондов и уменьшить размеры коррупции.

Мы выражаем надежду, что данный отчет прольет свет на положение бюджетной прозрачности в мире на сегодняшний день. Мы верим, что принятие вышеуказанных рекомендаций сделало бы бюджеты еще более открытыми, содействовало бы праву граждан знать приоритеты бюджетной политики своих правительств и способствовало бы совершенствованию механизмов поступления и расходования государственных финансовых средств.

Приложение А: Почему правительства меняют свою практику относительно бюджетной прозрачности

В рамках мероприятий по внедрению положений трех последовательных выпусков Обзора Открытости Бюжета МБП определило изменения в практике относительно бюджетной прозрачности в целом ряде страны. Большинство стран, в которых были зарегистрированы изменения, улучшили свой подход к вопросам прозрачности, хотя в некоторых случаях и в недостаточной степени.

Понимание поведения правительства и его мотивации к изменению своей практики требует глубокого изучения политической экономии (и возможно других факторов) в стране. МБП поддерживает разработку ряда всеобъемлющих тематических обследований в 8-10 странах, которые предпринимаят попытку внести изменения в уровни своей бюджетной прозрачности в более широких политических и экономических контекстах каждой страны. Завершение данных тематических обследований запланировано к 2011 г.

В настоящем приложении предлагается предварительное рассмотрение изменений в практике бюджетной прозрачности в выборочных странах, вошедших в Обзор Открытости Бюджета. (Другие краткие обзоры включены в основной текст.) Заключительная справка по каждой стране описывает основные изменения в практике бюджетной прозрачности, документально зарегистрированные в Обзорах Открытости Бюджета, и вкратце рассматривает причины появления этих изменений. Участники проведения обследований в рамках Обзора Открытости Бюджета в некоторых странах, в которых наблюдалось значительное улучшение бюджетной прозрачности, предоставили свою экспертную оценку причинам изменений. В большинстве случаев эти мнения были уточнены независимым источником в каждой стране. МБП также поместило заключительные справки по всем 94 странам на своем веб-сайте по адресу www.openbudgetindex.org. В этих заключительных справках предлагается перечень шагов, которые каждая страна должна принять в целях поддержания и совершенствования практики бюджетной прозрачности.

Азербайджан

Оценка Азербайджана по ИОБ возросла с 37 баллов по Обзору за 2008 г. до 43 баллов по Обзору за 2010 г, что составило рост в 6 единиц. Это увеличение произошло в связи с тем, что Азербайджан приступил к публикации Текущих Отчетов и Аудиторских Отчетов. В дополнение к этому, Бюджетное Предложение Правительства теперь представляет больше данных программного уровня, нежели в предыдущие годы. Правительство также начало издавать больше данных о бюджете на веб-сайтах Министерства финансов, вместо того, чтобы предоставлять лишь печатные версии таких данных, которые были бы доступны в Министерстве или публичных библиотеках. Несмотря на то, что данные позитивные изменения воодушевляют, тем не менее, в стране сохраняется беспокойство по поводу отсутствия должной прозрачности движения фондов из государственного Нефтяного фонда в госбюджет, так же как и по поводу ограниченной роли законодательной власти в процессе утверждения бюджета и надзора за его исполнением.

Местный специалист, выполнявший обследование в Азербайджане для определения ИОБ, объясняет такое возрастание в издании данных по бюджету четырьмя факторами. Во-первых, законодатели от оппозиционной к правительству партии стали более активно выступать с требованиями большей бюджетной прозрачности от правительства. Во-

вторых, реформы управления государственными фондами в рамках Плана действия Европейского Союза для Азербайджана способствуют большему доступу к бюджетной информации. В-третьих, новый глава ВКО страны обязуется издавать Аудиторские Отчеты. И, наконец, правозащитная деятельность организаций гражданского общества в стране в направлении большей бюджетной прозрачности оказывает давление на правительство в вопросе предания гласности информации по его бюджету.

Ангола

Оценка Анголы по ИОБ возросла с 4 баллов по Обзору за 2008 г. до 26 баллов по Обзору за 2010 г., что составило рост на 22 единицы. Главной причиной такого улучшения является опубликование Бюджетного Предложения Правительства, которое, согласно предыдущему обзору, не издавалось. Далее, опубликованный Годовой Отчет, оцениваемый Обзором за 2010 г., содержит более полные бюджетные данные, чем те, что были представлены в Годовом Отчете, оцениваемом Обзором за 2008 г.

Специалист, выполнявший обследование в Анголе для определения ИОБ, предполагает, что несколько факторов, возможно, привели к решению правительства начать публикацию Бюджетного Предложения Правительства. Во-первых, правительство столкнулось с давлением со стороны международных финансовых институтов и доноров в отношении улучшения бюджетной прозрачности. Во-вторых, в период предвыборной кампании к национальным выборам 2008 г. правительство хотело создать себе репутацию приверженца более высокой прозрачности.

Боливия

Оценка Боливии по ИОБ возросла с 7 баллов по Обзору за 2008 г. до 13 по Обзору за 2010 г., что является увеличением на 6 единиц. По данным ИОБ за 2010 г., два важнейших бюджетных документа – Текущие Отчеты и Аудиторские Отчеты – являются доступными, в то время как в Обзоре за 2008 г. отмечалось их отсутствие. Важно заметить, что оба документа не публикуются Министерством финансов. Текущие Отчеты публикуются Центральным Банком, а Аудиторские Отчеты – конечно, ВКО. Таким образом, небольшой прогресс нельзя отнести на счет изменений в практике работы Министерства финансов.

В действительности, специалисты МБП по проведению обследования продолжают выражать обеспокоенность по поводу уровня доступности бюджетных данных через Министерство финансов – ведомство, несущее основную ответственность за производство бюджетной документации. К примеру, местный специалист по проведению обследования для определения ИОБ по Боливии не смог получить доступ к бюджетной информации, относящейся к 2005 г. Правительство заявляет, что обновляет информацию более чем через четыре года после окончания бюджетного года.

Демократическая Республика Конго

Оценка Демократической Республики Конго (ДРК) по ИОБ возросла с 1 балла в Обзоре за 2008 г. до 6 баллов по Обзору за 2010 г., что составило сдвиг на 5 единиц. Однако оценка по ИОБ за 2010 г. в 6 баллов продолжает входить в число нижайших показателей по бюджетной прозрачности.

Улучшение является результатом публикации правительством двух бюджетных документов – Гражданского Отчета и Текущих Отчетов, которые ранее не издавались. Правительство также начало выпуск графика подготовки Бюджетного Предложения Правительства. Следует заметить, что к настоящему моменту правительство опубликовало Бюджетное Предложение Правительства за 2010 г. Однако это произошло уже по истечении сроков, установленных Обзором Открытости Бюджета для оценки общедоступных документов. Если правительство ДРК будет продолжать публиковать Бюджетное Предложение Правительства, то его оценка в последующих выпусках ИОБ значительно возрастет.

Местный специалист по проведению обследования для определения ИОБ по ДРК относит улучшение в практике бюджетной прозрачности ДРК на счет переговоров по аннулированию долгов, проводимых в настоящее время между донорами и правительством в рамках Инициативы по бедным странам с крупной задолженностью. Одним из условий Инициативы является требование о том, чтобы страна, чей долг будет аннулирован, провела реформу государственных финансовой системы. Далее, правительство ДРК откликнулось на призывы гражданского общества о доступе к более полной информации по данным о бюджете посредством издания Текущих Отчетов и выпуска более подробной бюджетной информации в рамках Утвержденного Бюджета.

Йемен

Оценка Йемена по ИОБ увеличилась более чем вдвое – с 10 баллов в Обзоре за 2008 г. до 25 баллов по Обзору за 2010 г., что составило рост на 15 единиц. Это улучшение явилось результатом того, что в 2009 г. правительство издавало целый ряд бюджетных документов, которые ранее не публиковались, в том числе Бюджетное Предложение Правительства и Годовой Отчет. После выпуска результатов ИОБ за 2008 г. йеменское Министерство финансов выразило обеспокоенность по поводу низкого показателя страны. Министерство было также обеспокоено низкой оценкой Йемена по сравнению с его соседями, в частности, Египтом, показатель которого составил 13 баллов по ИОБ за 2008 г. Местный специалист по проведению обследования для определения ИОБ по Йемену предполагает, что Министерство финансов приступило к публикации Бюджетного Предложения Правительства и других бюджетных документов, когда оно осознало, что могло бы улучшить свою оценку по ИОБ просто за счет размещения на своем веб-сайте документов, подготавливаемых для служебных целей.

Малави

Показатель Малави по ИОБ возрос с 28 баллов в Обзоре за 2008 г. до 47 баллов в Обзоре за 2010 г., что явилось скачком на 19 единиц. Эти изменения – следствие публикации более подробной информации в Бюджетном Предложении Правительства, а именно, в части, касающейся смет предыдущих лет. Более того, правительство начало издавать Годовой Отчет, предоставляющий общественности и гражданского обществу более подробную информацию для оценки того, насколько успешно правительство выполняет бюджет. В показателе Малави по ИОБ 2010 г. также учтены ежеквартальные отчеты центрального банка при оценке вопросов Анкеты по Открытости Бюджета, относящихся к текущим отчетам. Эти отчеты были в наличии и в 2008 г., но их не учитывали при составлении оценки на тот год.

Несмотря на то, что бюджетная прозрачность, на самом деле, значительно улучшилась, сохраняется обеспокоенность по поводу неудовлетворительного состояния бюджетной прозрачности в целом и сохранения достигнутых результатов. По данным ИОБ за 2010 г., правительство Малави по-прежнему не издает Утвержденный Бюджет. Оно также не помещает бюджетную документацию на веб-сайте Министерства финансов. Местный специалист по проведению обследования для определения ИОБ смог получить доступ к печатным версиям Бюджетного Предложения Правительства и Годового Отчета, но не к Утвержденному Бюджету в том или ином его виде.

Хотя еще трудно указать на точные причины того, почему правительство издало большее количество бюджетной информации, специалист по проведению обследования для определения ИОБ в Малави выдвигает несколько возможных причин, кроющихся за таким улучшением. Во-первых, правительство не оставляет без внимания

обеспокоенность доноров и требует от Отдела финансовой задолженности и помощи Министерства финансов более тесно координировать усилия с донорами и выпускать более подробную информацию о внешней помощи. Во-вторых, правительство реагирует на беспокойство по поводу состояния бюджетной прозрачности, отраженного в ИОБ за 2008 г. и ярко освященного в местных СМИ. Показателем реакции правительства Малави к общественному давлению и контролю является тот факт, что Министерство финансов установило должность внешнего консультанта для координации связи ведомства с общественностью в 2008 г., в частности, с донорами. В результате этого процесса была опубликована заключительная справка по бюджету.

Руанда

Оценка Руанды по ИОБ возросла с 1 балла по Обзору за 2008 г. до 11 баллов по Обзору за 2010 г., что составило скачок в 10 единиц. Во время этого периода страна приступила к изданию нескольких бюджетных документов, в том числе, Гражданского Отчета, Предварительного Бюджетного Заявления, Годового Отчета и Аудиторского Отчета. Однако Бюджетное Предложение Правительства не было опубликовано до вхождения бюджета в законную силу. Более того, несмотря на то, что Руанда теперь начала издавать четыре важнейших бюджетных отчета, эти документы не содержат большую часть данных, оцениваемых в рамках ИОБ.

Оценка Руанды в 1 балл по ИОБ за 2008 г. объясняется тем, что правительство Руанды не выпустило ни одного из восьми важнейших бюджетных документов, оцениваемых в Обзоре Открытости Бюджета согласно графику, установленному для выпуска ИОБ за 2008 г. (т.е. до сентября 2007 г.). Впоследствии правительство Руанды начало публикацию некоторых из восьми важнейших бюджетных документов, но так как оно не уложилось в отведенные сроки, то эти документы не были учтены при составлении ИОБ за 2008 г.

Результаты оглашения ИОБ за 2008 г. явились в некотором роде шоком для правительства и его доноров, так как Руанда считается некоторыми моделью для развития в Африке. С тех пор доноры Руанды и представители правительства страны обратились к местному специалисту по проведению обследования для определения ИОБ и в МБП с просьбой обсудить вопросы бюджетной прозрачности в стране и определить пути, по которым страна может идти в целях улучшения показателей ИОБ.

С 2006 г. правительство Руанды ввело целый ряд реформ в системы управления государственными фондами. В 2006 г. страна приняла закон о государственных финансах. В 2007 г. был введен министерский указ о правилах и нормативах в финансах. В 2007 г. было разработано руководство о государственном финансовом управлении и принципах и процедуре подотчетности. В 2008 г. была утверждена новая схема группировки и кодирования счетов. Эти реформы улучшили техническую способность правительства в плане издания бюджетных отчетов и способствовали большей готовности правительства к

выпуску таковых. (Ранее отчеты готовились, но не публиковались.) Доноры во главе с Всемирным банком профинансировали многие из этих реформ.

Украина

Оценка Украины по ИОБ возросла с 55 баллов в Обзоре за 2008 г. до 62 баллов по Обзору за 2010 г., что составило изменение на семь единиц. Это улучшение является результатом публикации более подробной информации в Бюджетном Предложении Правительства. Более того, правительство приступило к изданию отвечающих мировым стандартам Текущих Отчетов. Оно теперь также выпускает прошедший аудиторскую проверку Годовой Отчет – ранее правительство публиковало непроверенный Годовой Отчет.

Правительство изменило политику в отношении издания Текущих Отчетов. В предыдущие годы правительство не хотело публиковать данные, которые считались предварительными, а потому и ненадежными. Однако новый министр финансов изменил политику с тем, чтобы улучшить порядок работы в министерстве. Далее, повышенное внимание к экономике страны в результате глобальной экономической рецессии побудило правительство предоставлять дополнительную информацию по своим макроэкономическим прогнозам и политическим целям в рамках Бюджетного Предложения Правительства. Важно отметить, что, по данным ИОБ, украинское правительство прекратило публикацию Гражданского Бюджета, выпуск которого был предпринят в 2007 г. Издание этого документа в 2007 г. расценивается как разовая попытка тогдашнего нового министра финансов (который впоследствии был смещен с этого поста) создать впечатление о повышении прозрачности.