

## ИССЛЕДОВАНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА 2012 ГРУЗИЯ

Показатели Индекса Открытости Бюджета 2012: 55

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

### А. Индекс Открытости Бюджета

Схема 1. Показатели ИОБ, полученные в результате четырех исследований

ИОБ 2006	ИОБ 2008	ИОБ 2010	ИОБ 2012
34	53	55	55

Схема 2. Как обстоят дела в Грузии по сравнению с ее соседями в Центральной Азии?

Азербайджан	42
Грузия	55
Казахстан	48
Кыргызская республика	20
Монголия	51
Россия	74
Таджикистан	17
Украина	54

С помощью Индекса Открытости Бюджета определяется, предоставляется ли обществу восемь основных бюджетных документов центральным правительством каждой исследуемой страны, а также являются ли данные этих документов понятными, своевременными и полезными. В исследовании используются признанные на международном уровне критерии оценки прозрачности бюджета каждой страны, разработанные международными организациями, такими, как Международный Валютный Фонд (МВФ), Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) и Международная Организация Высших Органов Финансового Контроля (ИНТОСАИ).

Оценки в баллах по 95 из 125 вопросов Индекса Открытости Бюджета используются для подсчета объективных отметок и классификаций относительной прозрачности каждой из исследуемых стран. Данные суммарные баллы составляют Индекс Открытости Бюджета (ИОБ), единственный независимый и сравнительный показатель прозрачности бюджета.

Показатель Грузии составляет 55 из 100 баллов, что превышает среднюю оценку в 43 балла для всех 100 исследуемых стран, однако он ниже, чем показатель ее соседней страны, России. Показатель Грузии указывает на то, что правительство предоставляет обществу лишь некоторую информацию о бюджете правительства страны и его финансовой деятельности в течение бюджетного года. Поэтому перед гражданами страны стоит вопрос отчетности правительства за управление общественными средствами.

Показатель Грузии в 55 баллов ИОБ 2012 равняется показателю ИОБ 2010 года.

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

Предварительный проект бюджета	2010	89
	2012	100
Проект бюджета исполнительной власти	2010	60
	2012	76
Утвержденный бюджет	2010	67
	2012	100
Гражданский бюджет	2010	0
	2012	0
Годовой отчет	2010	79
	2012	0
Полугодовой отчет	2010	0
	2012	0
Отчет к концу года	2010	26
	2012	0
Аудиторский отчет	2010	39
	2012	72

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

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

Документ	Описание документа	Состояние публикации
----------	--------------------	----------------------

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

### Рекомендации

Оценка Грузии в Индексе Открытости Бюджета в целом остается стабильной на протяжении трех раундов Исследования Открытости Бюджета. Однако оценка Грузии, составившая 55 из 100 баллов в Индексе Открытости Бюджета 2012, указывает на то, что правительство Грузии имеет возможность существенного увеличения прозрачности бюджета с помощью представления ряда краткосрочных и среднесрочных мер, некоторые из которых могут осуществляться почти без издержек для правительства.

Международное Бюджетное Партнерство рекомендует Грузии провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- **Публикация Отчетов о состоянии в течение года, Полугодового и Годового отчетов, а также Гражданского бюджета.** В настоящее время Отчеты о состоянии в течение года и Годовые отчеты представлены для внутреннего пользования (детальная информация о содержании данных двух документов предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/Tli9zW>). В соответствии с Исследованием Открытости Бюджета 2012, 79 стран публикует Отчеты о состоянии в течение года, 72 страны, в том числе все соседние страны Грузии в Центральной Азии, публикуют Годовые отчеты. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте ИИР <<http://bit.ly/P8NPOV>>. Детальная информация о содержании Гражданского бюджета предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzFmJ>. В соответствии с Исследованием Открытости Бюджета 2012, 27 стран публикует Гражданский бюджет.
- **Создание и публикация Полугодового отчета.** Детальная информация о содержании Полугодового Отчета предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/Tli9zW>). В соответствии с Исследованием Открытости Бюджета 2012, 29 стран публикует Среднегодовой отчет.
- **Увеличение всеобъемлющего характера Бюджетного предложения исполнительной власти,** в особенности заостряя внимание на предоставлении информации в следующих областях:
  - макроэкономические прогнозы и предположения, используемые в разработке бюджета (см. вопрос 15 Опросник Открытого Бюджета);
  - квазифискальная деятельность, условные и будущие обязательства, финансовые и нефинансовые активы, налоговые льготы (см. вопросы 38-40, 42-43, и 45 Опросника Открытого Бюджета); и
  - связывание бюджета с заявленными целями политики правительства и нефинансовыми и рабочими характеристиками программ расходования (см. вопросы 17, 50-51, 53 Опросника Открытого Бюджета).

## **В. Сила законодательства и высших органов финансового контроля в бюджетном мониторинге**

В Исследовании открытости бюджета изучается степень эффективного мониторинга, осуществляемого законодательными органами и институтами высших органов финансового контроля. Данные институты играют решающую роль, зачастую воплощенную в государственных конституциях, которая состоит в планировании и контроле над внедрением государственного бюджета.

**Таблица 2. Грузия и Россия лидируют в области бюджетного контроля и участия в Центральной Азии**

<b>Страна</b>	<b>Прочность законодательной власти</b>	<b>Прочность Главного органа финансового контроля</b>	<b>Участие общественности</b>
Азербайджан	Средний уровень	Средний уровень	Низкий уровень
Грузия	Высокий уровень	Высокий уровень	Средний уровень
Казахстан	Высокий уровень	Низкий уровень	Низкий уровень

Кыргызская республика	Средний уровень	Средний уровень	Низкий уровень
Россия	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Украина	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Монголия	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Таджикистан	Средний уровень	Высокий уровень	Низкий уровень

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

Исследование открытости бюджета изучает, осуществляют ли законодательные власти эффективный бюджетный контроль, оценивая показатели деятельности в следующих сферах: консультации с исполнительной властью до предоставления бюджетного законопроекта, возможности исследования, официальная полемика по общей бюджетной политике, имеющееся в наличии время для обсуждения и утверждения бюджета, юридические полномочия по внесению поправок в предложениях по бюджету, утверждение перемен в расходной части бюджета избыточных сборах, дополнительные бюджетные полномочия, право на утверждение использования фондов чрезвычайных расходов и проверку аудиторских отчетов.

Исследованию открытости бюджета изучает, уполномочены ли высшие органы финансового контроля осуществлять эффективный бюджетный контроль используя следующие четыре показателя: право на увольнение главы высшего органа финансового контроля, юридическое право осуществлять аудит доступных общественных средств, финансовых ресурсов, а также наличие квалифицированных кадров финансового контроля.

### Рекомендации

Международное Бюджетное Партнерство рекомендует Грузии провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- Несмотря на то, что в Грузии существует общий законодательный контроль, Исследование Открытости Бюджета 2012 считает, что данный контроль можно усилить предоставляя законодательным органам юридическое право вносить поправки в бюджетное предложение исполнительной власти (см. вопрос 100 Опросника Открытого Бюджета).
- Несмотря на то, что в Грузии существует общий финансовый контроль, осуществляемый высшим органом финансового контроля, Исследование Открытости Бюджета 2012 считает, что данный контроль можно усилить предоставляя Высшему Органу Финансового Контроля право принимать решения относительно рода финансового аудита, который следует проводить (см. вопрос 92 Опросника Открытого Бюджета).

### **С. Возможности участия общественности**

Исследования и опыт в области защиты гражданского общества последних 15 лет свидетельствуют о том, что сама прозрачность не достаточна для улучшения эффективности правления. Прозрачность совместно с возможностями участия общественности в составлении бюджета может улучшить положительный результат в связи с открытым составлением

бюджета. Следовательно Исследование Открытости Бюджета изучает доступные для общества возможности его участия в процессах принятия решений по государственному бюджету. Данные возможности могут предоставляться на протяжении бюджетного цикла исполнительными, законодательными властями и институтами высшего финансового контроля.

**Таблица 3. Грузия имеет множество возможностей для повышения уровня участия общественности**

Требование	Вывод
<b>Процесс, который осуществляется до консультации</b>	
Формальное требование участия общественности (Q114)	Существует, однако является недостаточным
Оглашение целей для участия общественности (Q115)	Существует, однако является недостаточным
Сообщение заключения аудита за рамками публикации аудиторских отчетов посредством высших органов финансового контроля (Q124)	Существует крепкая система
<b>Процесс консультаций</b>	
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе планирования бюджета (Q116)	Существует, однако является слабым
Публичный разбор законодательства о макроэкономической структуре бюджета (Q119)	Существует, однако может быть улучшено
Публичный разбор законодательства о бюджетах индивидуальных агентств (Q119)	Существует крепкая система
Законодательная возможность для отзывов со стороны общественности во время обсуждения бюджета (Q121)	Существует, однако может быть улучшено
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе выполнения бюджета (Q116)	Не существует
Механизмы, разработанные высшими органами финансового контроля для участия в процессе аудита (Q116)	Существует, однако может быть улучшено
<b>Процесс, который осуществляется после консультации</b>	
Отзыв представителя исполнительной власти об использовании сведений, предоставленных обществом (Q118)	Не существует
Издание законодательными властями отчетов о разборе бюджетного законодательства (Q122)	Существует, однако может быть улучшено
Отзыв высшего органа финансового контроля об использовании информации, предоставленной обществом (Q118)	Не существует

На основании данных показателей Исследование Открытости Бюджета 2012 пришло к заключению, что возможности участия общественности в процессе составления бюджета в Грузии ограничены.

### Рекомендации

Международное Бюджетное Партнерство рекомендует Грузии расширить возможности участия общественности в составлении бюджета после ознакомления со слабыми показателями

Исследования по открытости бюджета (см. выше Таблицу 3 и вопросы 114-118, и 125 Опросника Открытого Бюджета).

#### **D. Описание, методология, надежность исследования и контактная информация исследователей**

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

Исследование Открытости Бюджета предоставляет достоверный источник данных по деятельности правительств, разработчиков, СМИ и граждан в связи с прозрачностью бюджета. Среди нынешних пользователей результатов Исследования являются Партнерство Открытых Государств, Совместная Инициатива по Реформе Бюджета Африки, ИНТОСАИ, Всемирный Банк, который их использует в своих Мировых Индикаторах Государственного Управления, ряд агентств по двусторонней помощи и международных и региональных многосторонних организаций. Публикация Исследования Открытости Бюджета 2012 подтвердила выдающееся положение Исследования, как всемирного архива данных о прозрачности бюджета, участии общественности и отчетности.

Исследование Открытости Бюджета данной страны проводили Дерек Дохлер и Лаша Гогидзе, Transparency International – Georgia, пр. Руставели №26, Тбилиси, Грузия 0108, [ekag@transparency.ge](mailto:ekag@transparency.ge); [lasha@transparency.ge](mailto:lasha@transparency.ge).

Правительство Грузии предоставило свои замечания в связи с результатами проекта Исследования Открытости Бюджета по Грузии.