

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТА 2012 КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Показатели Индекса открытости бюджета 2012: 20

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

А. Индекс прозрачности бюджета

Схема 1. Показатели ИПБ, полученные в результате трех исследований

Страна	ИПБ 2008	ИПБ 2010	ИПБ 2012
Кыргызская Республика	8	15	20

Схема 2. Как обстоят дела в Кыргызской Республике 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 степень доступности бюджетной информации общественности. А именно, предоставляется ли обществу восемь основных бюджетных документов центральным правительством в каждой исследуемой страны, а также является ли информация, содержащаяся в этих документах, понятной, своевременной и полезной для практического гражданского мониторинга. Для исследования и рейтинга каждой страны используются признанные на международном уровне критерии и стандарты оценки прозрачности бюджета, разработанные международными организациями, такими, как Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).

В результате исследования изучаются 125 вопросов, из которых 95 составляют основу для подсчета Индекса открытости бюджета. Эти вопросы оценивают объективные замеры и уровень относительной прозрачности бюджетной информации каждой из исследуемых стран. Полученные суммарные баллы составляют Индекс открытости бюджета (ИОБ), единственный независимый и сравнительный показатель прозрачности бюджета.

По результатам исследования в Индексе открытости бюджета 2012, Кыргызская Республика предоставляет бюджетной информации на 20 процентов из 100, что ниже средней оценки по всем исследуемым странам в 43 балла. Показатель Кыргызстана также ниже баллов других стран Центральной Азии. Показатель Кыргызской Республики 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 о подотчетности правительства за управление общественными средствами.

Показатель ИОБ 2012 Кыргызской Республики в 20 баллов вырос по сравнению с показателем в 15 баллов ИОБ 2010 года.

Таблица 3. Предоставление бюджетной информации в Кыргызской Республике правительством в восьми основных документах по бюджету (от 0 до 100)

Бюджетное послание	2010	0
	2012	0
Проект бюджета исполнительной власти	2010	0
	2012	19
Утвержденный бюджет	2010	67
	2012	67
Гражданский бюджет	2010	0
	2012	0
Отчеты в течение года об исполнении бюджета	2010	71
	2012	58
Полугодовой отчет	2010	0
	2012	0
Годовой отчет об исполнении бюджета	2010	50
	2012	27
Аудиторский отчет по исполнению бюджета	2010	0
	2012	0

Индекс открытости бюджета проводит оценку доступности и открытости бюджетной информации по каждому из восьми основных бюджетных документов, изучаемых исследованием. Данные показатели составляют средний балл на серию вопросов по каждому из восьми документов исследования, которые определяют доступность и полноту информации для общества, предоставляемые в документах. Баллы по каждому из восьми документов можно сравнить с баллами по аналогичным документам других стран, включенными в исследование.

Таблица 1. Основные бюджетные документы и их доступность для общества?

Документ	Описание документа	Статус публикации
Бюджетное послание	Предоставляет информацию о существующей связи между политикой правительства и бюджетом, а также в нем указаны общие параметры, определяющие законодательные предложения по бюджету на предстоящий год.	Представлен для внутреннего пользования
Проект бюджета исполнительной власти	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 упрощенное представление документа бюджета правительства, который предназначен для того, чтобы широкая общественность могла понимать планы правительства по повышению государственных доходов и расходованию средств для достижения целей политики.	Не представлен
Отчет в течение года об исполнении бюджета	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.	Опубликован
Полугодовой отчет	В нем предоставляется обзор влияния бюджета в середине бюджетного года, и обсуждаются изменения любых экономических обязательств, которые влияют на утвержденную бюджетную политику.	Не представлен
Годовой отчет	Содержит информацию о фактическом выполнении бюджета по сравнению с утвержденным.	Опубликован
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 утвержденным бюджетом, а также является ли бухгалтерский учет доходов и расходов правительства точным, предоставляет ли надежную картину финансовой ситуации.	Представлен для внутреннего пользования

Рекомендации

Баллы Кыргызской Республики в Индексе открытости бюджета увеличивалась в каждом из двух последних раундов Исследования открытости бюджета, что является хорошей тенденцией за что следует поздравить правительство Кыргызстана. Однако только 20 баллов из 100 Кыргызской Республики в Индексе открытости бюджета 2012, указывает на то, что правительство Кыргызстана имеет возможность существенно увеличить показатель прозрачности бюджета с помощью ряда краткосрочных и среднесрочных мер, некоторые из которых можно осуществить почти без дополнительных для правительства расходов.

Международное бюджетное партнерство рекомендует Кыргызской Республике провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- **Публикация бюджетного послания и аудиторского отчета** —оба документа составляются в настоящее время, но для внутреннего пользования (детальную информацию о содержании данных документов можно получить из данных руководств: <http://bit.ly/TIi9zW> and <http://bit.ly/QGzFmJ>). Согласно Исследованию открытости бюджета 2012, 33 страны публикуют бюджетное послание, в том числе: Грузия, Казахстан, Монголия, Россия и Украина. 68 стран, в том числе, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Монголия, Россия и Украина публикуют Аудиторский отчет. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте ИИП <<http://bit.ly/P8NPOV>>.
- **Составление и опубликование Гражданского бюджета и Полугодового отчета.** На момент оценки Кыргызской Республикой не составлялся ни Гражданский бюджет, ни Полугодовой отчет; Опубликованием данных отчетов правительство могло бы повысить уровень прозрачности бюджетной информации и бюджетного мониторинга со стороны граждан (детальную информацию о требованиях к содержанию данных документов можно получить из руководств по ссылке: <http://bit.ly/TIi9zW> and <http://bit.ly/QGzFmJ>). 27 стран, прошедших Исследование 2012 года, в том числе соседняя с Кыргызской Республикой страна Казахстан публикуют Гражданский бюджет; 29 стран, в том числе Азербайджан публикуют полугодовой отчет. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП <<http://bit.ly/P8NPOV>>.
- **Увеличение полноты информации, предоставляемой в Проекте бюджета исполнительной власти**, в особенности заостря внимание на предоставлении информации в следующих областях:
 - Расходы на бюджетный год по административной классификации и по программам; расходы предыдущего фискальному году по административной, функциональной, экономической классификации и по программам; фактические расходы по экономической, функциональной, административной классификациям и по программам предыдущих двух лет; и прогнозируемые расходы на минимум два последующих года (см. вопросы 1, 3- 4, 6 и 18-26 Опросника открытого бюджета);
 - доходы за два предыдущих года (см. вопросы 27-32 Опросника открытого бюджета);
 - полная информация о государственном долге на бюджетный год, а также за два прошлых года, которые отражают фактические результаты (см. вопросы 11, 13, и 33-34 Опросника открытого бюджета);

- влияние различных макроэкономических прогнозов и предположений, использованных при разработке бюджета и фактическое исполнение бюджета (см. вопрос 15 Опросника открытого бюджета);
- краткое описание того, как изменения в политике, отличающиеся от первоначально предложенных, влияют на доходную и расходную части бюджета. Как предлагаемый бюджет связан с заявленными целями политики правительства на долгосрочный период. Факторы влияющие на бюджет должны приводиться минимум на два год после бюджетного года, также должна предоставляться нефинансовая информация, позволяющая оценить качественные параметры от проводимых политик и изменений в бюджете и влияние этих бюджетных изменений и политики на уязвимые и бедные слои населения. (см. вопросы 16-17, 48-55 Опросника открытого бюджета);
- информация о внебюджетных фондах, межбюджетных трансфертах, переводы государственным предприятиям и предприятиям с государственной доле,, квазифискальной деятельности, условных и будущих обязательствах, финансовых и нефинансовых активах, налоговых льготах (см. вопросы 35-43, и 45 Опросника открытого бюджета); и
- **Увеличение полноты информации, содержащейся в полугодовых отчетах об исполнении бюджета.** Полугодовой отчет об исполнении бюджета должен давать информацию по фактическим расходам и доходам с начала года по сегодняшний день по сравнению с планом в утвержденном бюджете, динамику изменения доходов и расходов с аналогичным периодом предыдущего года, а также информацию о кредитных ресурсах, (таких, как процентные ставки по долгам, сроки погашения и выплат по долгам и валютное выражение долга) (см. вопросы 66, 69 и 71 Опросника открытого бюджета).
- **Увеличение полноты информации и и качества аудиторского отчета** посредством опубликования результатов аудита, объяснения разницы между начальными расчетами бюджетных доходов, начальным макроэкономическим прогнозом, начальным расчетом нефинансовых показателей, начальными показателями эффективности и использованием бюджетных средств, в особенности направленных на уязвимые слои населения и на благо бедных, фактические результаты от этих расходов, в том числе фактические результаты использования внебюджетных фондов (см. вопросы 78 и 81-86 Опросника открытого бюджета).

В. Роль законодательного органа и высшего органа 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 конституционно заложенную, которая состоит в планировании и контроле использования государственного бюджета.

Таблица 2. Кыргызская Республика и Азербайджан имеют самый слабый бюджетный контроль и гражданское участие в бюджетном процессе среди стран региона

Страна	Роль и полномочия законодательной власти	Роль и полномочия органа финансового контроля	Участие граждан и общественности
Азербайджан	Средний уровень	Низкий уровень	Слабое
Грузия	Высокий уровень	Высокий уровень	Среднее
Казахстан	Высокий уровень	Низкий уровень	Слабое
Кыргызская Республика	Средний уровень	Средний уровень	Слабое
Россия	Высокий уровень	Высокий уровень	Слабое
Украина	Высокий уровень	Высокий уровень	Слабое
Монголия	Высокий уровень	Высокий уровень	Слабое
Таджикистан	Средний уровень	Высокий уровень	Слабое

Высокий уровень означает балл от 66 до 100; средний уровень означает средний баллы от 34 до 66; низкий уровень или слабое участие означает балл ниже 34

Исследование открытости бюджета проводит сравнительную оценку эффективности бюджетного контроля, проводимого законодательной властью. При оценке проводится анализ деятельности законодательного органа в следующих сферах: обсуждения параметров бюджета с исполнительной властью до предоставления проекта бюджета, официальная полемика по общей бюджетной политике, имеющееся в наличии время для обсуждения и утверждения бюджета, правовые полномочия по внесению поправок в предложенный правительством бюджет, утверждение изменений в расходной и доходной части бюджета, дополнительные бюджетные полномочия, право на утверждение использования других фондов на непредвиденные расходы и рассмотрение аудиторских отчетов.

Исследование открытости бюджета изучает роль и полномочия высшего органа финансового контроля в осуществлении эффективного бюджетного контроля используя следующие четыре показателя: кому принадлежит право на увольнение главы высшего органа финансового контроля, юридическое право высшего органа аудита осуществлять аудит государственных финансов, а также наличие квалифицированных кадров в органе финансового контроля.

Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует Кыргызской Республике провести следующие меры по улучшению бюджетного контроля:

- Законодательная власть должна иметь внутренний экспертный потенциал и институциональную возможность осуществлять анализ бюджета и проводить формальную экспертно-подтвержденную полемику, до представления проекта бюджета исполнительной властью; исполнительной власти следует представить свой проект бюджета законодательной власти минимум за шесть недель, в идеальном случае - минимум за три месяца до начала нового бюджетного года; законодательной власти необходимо анализировать все аудиторские отчеты; исполнительная власть должна стремиться получить утверждения законодательной власти до использования дополнительных доходов, которые могут появиться при исполнении бюджета; исполнительная власть

должна стремиться получить утверждение законодательной власти по другим дополнительным средствам бюджета до расходования данных фондов (см. вопрос 59, 99, 97, 102, и 104-105 Опросника открытого бюджета).

- Предоставьте больше полномочий институту главного органа финансового контроля включая: уровень финансирования должен в основном соответствовать ресурсам, которые требуются главному органу финансового контроля для выполнения его мандата, а главный орган финансового контроля должен обладать квалифицированными кадрами для осуществления аудита структур центрального правительства, включая сектор государственной безопасности (см. вопросы 93-94 Опросника открытого бюджета).

С. Возможности гражданского участия в бюджетном процессе

Исследования и опыт в области защиты прав гражданского общества за последние 15 лет свидетельствуют о том, что сама прозрачность не достаточна для улучшения эффективности управления государственными финансами. Прозрачность совместно с гражданским участием в бюджетном процессе может максимизировать эффект от открытости процесса формирования бюджета. Следовательно, Исследование открытости бюджета изучает возможности для граждан в участии 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. Кыргызская Республика имеет множество возможностей для повышения уровня гражданского участия

Требование	Практика Кыргызстана
Вовлечение граждан в бюджетный процесс до консультации	
Формальное требование общественного участия (Q114)	Не существует
Оглашение целей для общественного участия (Q115)	Не существует
Коммуникации высшего органа финансового контроля по заключению аудита кроме публикации аудиторских отчетов (Q124)	Не существует
Процесс консультаций	
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе планирования бюджета (Q116)	Не существуют
Публичное обсуждение с законодательным органом о макроэкономических параметрах и структуре государственного бюджета (Q119)	Существует, однако, может быть улучшено
Публичные слушания бюджетов отдельных ведомств и агентств (Q119)	Не существует
Есть ли обратная связь по предложениям и учету рекомендаций граждан и общественности, предложенных во время бюджетных слушаниях в законодательной власти (Q121)	Не существует
Существуют ли механизмы, разработанные исполнительной властью, для гражданского участия в процессе исполнения бюджета (Q116)	Не существует
Существуют ли механизмы, разработанные высшим органом финансового контроля, для участия в процессе аудита (Q116)	Существует, однако является слабым
Процессы, которые осуществляется после консультации	

Механизм учета исполнительной властью рекомендаций и предложений, предоставленной обществом (Q118)	Не существует
Публикуется ли законодательной властью отчет по результатам бюджетных слушаний (Q122)	Существует, однако является слабым
Отзыв высшего органа финансового контроля об использовании информации, предоставленной обществом по вопросам аудита и использования бюджета (Q118)	Не существует

На основании данных показателей Исследование открытости бюджета 2012 пришло к заключению, что существующие возможности гражданского участия в процессе бюджетирования Кыргызской Республики являются недостаточными.

Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует Кыргызской Республике расширить возможности участия общественности в бюджетировании после ознакомления со слабыми показателями Исследования по открытости бюджета (см. выше Таблицу 3 и вопросы 114-118, и 120-125 Опросника открытого бюджета).

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

Исследование открытости бюджета основывается на фактах и использует легко обозримые на практике феномены. Как правило, в поддержку заключений исследования приведены цитаты, ссылки и комментарии, 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 бюджету, которые не имеют связи с правительством. Затем опросник каждой страны рассматривается двумя независимыми анонимными экспертами, которые также никак не связаны с правительством. Кроме того, МБП обращается к национальным правительствам с просьбой высказать замечания по полученным результатам. Далее эти замечания рассматриваются до финального принятия решения и 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 информации относительно прозрачности бюджета для правительства, партнеров по развитию страны, СМИ и граждан. 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 особое положение Исследования, как всемирного архива данных о прозрачности бюджета участия общественности в бюджетном процессе и подотчетности власти в отношении использования бюджета.

Исследование открытости бюджета данной страны проводил Общественное объединение «Партнерская группа Прецедент» chnara@gmail.com; precedentinfo@gmail.com.

Несмотря на продолжительные попытки МБП не смог получить замечаний и комментариев от правительства Кыргызской Республики по результатам Опросника открытого бюджета.