

ИССЛЕДОВАНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА 2012 МОНГОЛИЯ

Показатели Индекса открытости бюджета 2012: 51

[[Правительство Монголии 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
18	36	60	51

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

Центральная Азия	
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).

Баллы присвоенные за ответы на 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 Монголии составляет 51 из 100 баллов, что превышает среднюю оценку в 43 балла для всех 100 исследуемых стран, однако он ниже, чем показатель ее соседних стран Грузии, России и Украины. Показатель Монголии 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 ИОБ 2012 Монголии в 51 баллов понизился по сравнению с показателем в 60 баллов ИОБ 2010 года.

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

Предварительный проект бюджета	2010	89
	2012	78
Проект бюджета исполнительной власти	2010	63
	2012	53
Утвержденный бюджет	2010	67
	2012	67
Гражданский бюджет	2010	0
	2012	0
Годовой отчет	2010	88
	2012	88
Полугодовой отчет	2010	0
	2012	0
Отчет к концу года	2010	50
	2012	43
Аудиторский отчет	2010	48
	2012	43

Индекс открытости бюджета состоит из элементов общих показателей по каждому из восьми основных бюджетных документов, изучаемых исследованием. Данные показатели 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	Статус 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.	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.	Представлен для внутреннего пользования
Годовой отчет	Содержит информацию для сравнения фактического выполнения бюджета с	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 принятым бюджетом, а также является ли бухгалтерский учет доходов и расходов правительства точным, предоставляет ли надежную картину финансовой ситуации.	Опубликован

Рекомендации

Оценка Монголии в Индексе открытости бюджета упала с 60 в 2010 году до 51 в 2012 году. В данном контексте правительство Монголии 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 Монголии провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- **Публикация полугодического отчета и Гражданского бюджета.** В настоящее время Монголией составляется полугодовой отчет для внутреннего пользования (детальную информацию о содержании данных документов можно получить из данных руководств: <http://bit.ly/TIi9zW>). В соответствии с Исследованием открытости бюджета 2012, 32 стран публикует Среднегодовой отчет, в том числе соседняя страна Монголии Азербайджан. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП < <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, в том числе соседняя страна Монголии Казахстан. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП < <http://bit.ly/P8NPOV>>.
- **Увеличение всеобъемлющего характера Бюджетного предложения исполнительной власти,** в особенности заостряя внимание на предоставлении информации в следующих областях:
 - Расходы на бюджетный год в соответствии с функциональной классификацией, подсчет агрегированного уровня расходов на многолетний период (см. вопросы 2, 5, и 6 Опросника открытого бюджета);
 - Годовые расходы до бюджетного года в соответствии функциональной классификацией и данные о фактических расходах (см. вопросы 19 и 22 Опросника открытого бюджета);
 - Ожидаемые доходы через минимум два года после и минимум за год до бюджетного года (см. вопросы 9-10 Опросника открытого бюджета);
 - Данные о существующем полном государственном долге на бюджетный год и о составе государственного долга (см. вопросы 11 и 13 Опросника открытого бюджета);
 - Информация в связи с государственным долгом на год до бюджетного года и фактическое состояние средств по кредиту (см. вопросы 33 и 34 Опросника открытого бюджета);
 - влияние различных макроэкономических прогнозов (т.е. предоставленных в результате изучения влияния), по бюджету (см. вопрос 15 Опросника открытого бюджета);
 - Предложения по политике в отличии от существующей политики отрицательно влияющий на расходы, связь предлагаемого бюджета с заявленными целями политики правительства на многолетний период, нефинансовые данные, показатели эффективности программ расходования, информация о политике, направленной непосредственно на благо беднейшего населения страны минимум на период бюджетного года (см. вопросы 16 и 49-55 Опросника открытого бюджета); и
 - переводы общественным корпорациям, квазифискальная деятельность, условные и будущие обязательства, финансовые и нефинансовые активы, налоговые льготы (см. вопросы 37-43, и 45 Опросника открытого бюджета); и
- **Увеличение всеобъемлемости годового отчета,** предоставляя детальное объяснение разницы между подсчетами/прогнозами и фактическими результатами макроэкономических переменных, нефинансовых данных, показателей эффективности, фондов, предназначенных для программ, направленных на недостаточные и внебюджетные фонды (см. вопрос 82-86 Опросника открытого бюджета).

- **Увеличение всеобъемлемости аудиторского отчета** путем включения в отчет заключения исполнительной власти, публикации аудиторских отчетов о внебюджетных фондах, а также отчетов со списком мероприятий, предпринятых исполнительной властью для выполнения рекомендаций (см. вопросы 89, 91,95 и 108 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. Монголия проявляет хороший результат в области бюджетного контроля, однако недостаточный уровень участия по сравнению с другими странами

Страна	Прочность законодательной власти	Прочность Главного органа финансового контроля	Участие общественности
Азербайджан	Средний уровень	Низкий 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 "Открытый бюджет" 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 предложения по бюджету, утверждение перемен в расходной части бюджета избыточных сборах, дополнительные бюджетные полномочия, право на утверждение использования фондов чрезвычайных расходов и проверку аудиторских отчетов.

Исследование "Открытый бюджет" 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 Монголии провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- Исполнительная власть должна стремиться к участию законодательной власти при перемещении фондов между единичными статьями и получить одобрение со стороны законодательной власти до траты лишних расходов или фондов чрезвычайных расходов. Комитету законодательной власти следует рассматривать и анализировать Аудиторский отчет. (см. вопросы 103, 104, 106 и 107 Опросника открытого бюджета).
- Бюджет главного органа финансового контроля должен определяться законодательством, и уровень финансирования должен в основном соответствовать ресурсам, которые требуют главный орган финансового контроля для выполнения собственного мандата (см. вопрос 93 Опросника открытого бюджета).

С. Возможности участия общества

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 общественного участия в составлении бюджета может улучшить положительный результат в связи с открытым бюджетированием. 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. Монголия Монголия имеет множество возможностей для повышения общественного участия

Требование	Вывод
Процесс, которые осуществляется до консультации	
Формальное требование общественного участия (Q114)	Существует, однако является недостаточным
Оглашение целей для общественного участия (Q115)	Не существует
Сообщение заключения аудита кроме публикации аудиторских отчетов посредством высших органов финансового контроля (Q124)	Существует крепкая система
Процесс консультаций	
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе планирования бюджета (Q116)	Существуют, однако являются недостаточными

Публичный разбор законодательства о макроэкономической структуре бюджета (Q119)	Не существует
Публичный разбор законодательства о бюджетах индивидуальных агентств (Q119)	Не существует
Законодательная возможность для отзывов со стороны общественности во время обсуждения бюджета (Q121)	Не существует
Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе выполнения бюджета (Q116)	Существует, однако является недостаточным
Механизмы, разработанные высшими органами финансового контроля для участия в процессе аудита (Q116)	Существует, однако является недостаточным
Процесс, которые осуществляется после консультации	
Отзыв представителя исполнительной власти об использовании информации, предоставленной обществом (Q118)	Не существует
Издание законодательными властями отчетов о разборе бюджетного законодательства (Q122)	Не существует
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 гражданского участия в процессе бюджетирования в Монголии ограничены.

Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует Монголии 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 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 проводил Дорждари Намхайджанстан, Форум открытого общества Монголия, Ул. Джамиян Гуна 5/1, р-н Сухбаатар, Улан-батор-48, dorjdari@forum.mn.

Несмотря на продолжительные попытки МБП не смог получить замечаний в связи с результатами Опросника открытого бюджета от правительства Монголии.