

## МЕТОДОЛОГИЯ

Международный Бюджетный Проект (МБП) проводил встречу неправительственных организаций со всего мира в декабре 2002 года. Их общие интересы лежали в развитии доступа к правительственной информации по бюджету, усилении общественной финансовой отчетности и предоставлении возможности участвовать в обсуждении бюджета гражданам этих стран. Общее количество участников семинара составило 31 человек. Представители Латинской Америки, Африки, Хорватии, Египта, Индии, Индонезии и России были представлены на семинаре. Результатом встречи явилось достижение консенсуса о важности и значении глобальной инициативы по оценке прозрачности государственного бюджета и процесса его осуществления общественными организациями независимыми от правительства.

Вскоре после встречи МБП в сотрудничестве с другими исследователями гражданского общества начал процесс развития и тестирования инструмента исследования Опросник Открытости Бюджета. Предполагалось, что Опросник будет сообщать сравнительные данные по общественной доступности бюджетной информации. Опросник ведет исследователей через каждую из четырех составляющих бюджетного процесса, помогая им в оценке информации, которая должна быть доступной общественности на каждом этапе.

Опросник состоит из 122 вопросов. Ответы на 91 вопросов Опросника, оценивающие общественный доступ к бюджетной информации, были усреднены с целью сформировать Открытый Бюджетный Индекс. Оставшиеся вопросы покрывают темы, относящиеся к оценочному бюджету, включающие возможности ключевых государственных институтов выполнять административные расчеты. Опросник также содержит возможности для общества быть задействованными в дебатах по бюджету и дорабатывать юридические недостатки. Оценочному бюджету также необходим сильный внешний аудитор, независимый от исполнительной власти. Опросник содержит важные институциональные черты внешнего аудитора для страны – Верховный Аудиторский Институт.

### Разработка и тестирование Опросника

До встречи МБП в 2002 году исследователи МБП и Института Демократии в Южной Африке (IDASA) использовали пилотную методологию для проведения исследования по прозрачности бюджета. К 2002 году существовало две многонациональные общественные исследовательские инициативы в области прозрачности бюджета. Одна - в Африке и вторая - в Латинской Америке. IDASA проводило работы в Африке и Мексиканский Фундар Центр Исследований и Анализа - в Латинской Америке. Эти две инициативы внесли огромный вклад в разработку Опросника. Исследователи из стран, задействованных в этих двух

инициативах, протестировали Опросник, предоставив ценную обратную связь для улучшения вопросов.

В течение 2003 года МБП протестировал инструмент исследований в дополнительных 10 странах за пределами этих регионов (Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Индия, Казахстан, Польша, Россия, Словения, Таиланд и Турция). МБП использовал эту обратную связь для модификации вопросов, чтобы быть уверенными, что они применимы к странам с хорошо развитой бюджетной системой. Отзывы исследователей были также бесценны для МБП при написании Руководства к Открытому Бюджетному Опроснику, который обеспечивает исследователей, работающих с Опросником, детальным описанием цели каждого вопроса и механизма выбора ответов.

Во второй половине 2003 года Опросник был доработан при участии экспертов со всего мира по менеджменту общественных расходов. Это включает презентации международных финансовых институтов и работников специализированных журналов. Второй основной раунд тестирования был проведен в форме пилотного обучения для исследователей из 40 стран. Исследователи из 36 стран в основном завершили свою работу в мае и июне 2004 года. Результатом пилотной фазы для сбора отзывов были доступны в октябре 2004 года. Для улучшения Опросника и выработки Руководства к завершению Опросника. Проект включает в себя Комитет советников гражданского общества и других экспертов общественного финансового менеджмента. Члены: Хелена Хофбауэр, исполнительный директор, Фундар Центр Исследований и Анализа; Катарина Отт, исполнительный директор Хорватский институт общественных финансов; Маритт Клаасенс, менеджер, Африканский бюджетный проект, Институт демократии в Южной Африке; Давид де Ферранти, Программа прозрачности и подотчетности, Институт Брукингс; Муррей Петри, директор, Международная прозрачность, Новая Зеландия; Малколм Холмс, консультант и эксперт по менеджменту общественных затрат; Айрис Лав, заместитель директора, Центр Бюджета и Приоритетной Политики; Иссак Шапиро, со-директор, Центр Бюджета и Приоритетной Политики; Джоел Фридман, старший сотрудник, Центр бюджета и Приоритетной Политики.

## **Содержание Опросника по открытости бюджета.**

Опросник по открытости бюджета состоит из 122 вопросов с вариантами нескольких ответов и из четырех таблиц, составленных в стиле распространения информации по бюджету. Опросник объединяет вопросы в три секции. Первая секция составлена из таблиц, представляющих информацию по распространению бюджетных данных. Вторая секция представляет годовые предложения по бюджету в области юриспруденции (вопросы 1-55), а также доступность этой информации, способствующей анализу политики и практики по бюджету (вопросы 56-66). Третья секция представляет каждую из четырех фаз бюджетного процесса (вопросы 67-122).

## **Опросник открытости бюджета**

### **Секция 1: Доступность бюджетного документа.**

Таблица 1. Бюджетный год документов, использованных при заполнении Опросника.

Таблица 2. Интернет ссылки для ключевых бюджетных документов.

Таблица 3. Распространение документов, относящихся к предложению руководства.  
Таблица 4. Распространение принятых бюджетных и других отчетов.

## **Секция 2: Предложения руководства по бюджету.**

- Оценка бюджетного и последующего года;
- Оценка года, предшествующего бюджетному;
- Многообразие;
- Изложение бюджета и мониторинг его осуществления;
- Дополнительная ключевая информация для анализа и мониторинга бюджета.

## **Секция 3: Бюджетный процесс**

- Формулирование бюджета руководством;
- Юридическое принятие бюджета;
- Применение бюджета руководством;
- Отчет руководства к концу года и Верховный Аудиторский Институт.

Вопросы, оценивающие общественно доступную информацию, предоставленную центральным правительством, не покрывают доступность информации на более низких государственных уровнях. Большинство вопросов относится к тому, что происходит на практике, нежели отражают требования в соответствии с законодательством. Все вопросы были составлены с наличием феномена обзрительности и способности к повтору. Исследователям и обозревателям, заполнявшим опросники, было предложено отразить доказательство их ответов. Доказательство было представлено в виде ссылки на бюджетный документ, закон или иной общественный документ, публичное заявление государственного деятеля, интервью лицом к лицу с государственным чиновником или другим компетентным лицом.

Многие вопросы опросника фокусируются на содержании и своевременности семь ключевых бюджетных документов, которые должны предоставляться всеми странами. Критерий, используемый для оценки того, какая информация должна быть общественно доступной и сроки предоставления ее, основан на общепринятых началах, относящийся к общественному финансовому менеджменту. Многие из этих критериев схожи с аналогичными, разработанными организациями, такими как Международный Валютный Фонд (Кодекс Хорошей Практики по Финансовой Прозрачности) и Международная Организация Верховных Институтов Аудита ООН (Лимская Декларация, Руководство по Аудиторским Предписаниям (INTOSAI). INTOSAI является профессиональной организацией национальных верховных институтов аудита, созданной ООН для совместного использования информации и опыта, относящихся к общественному сектору аудита.

## семь Ключевых Бюджетных Документов, отраженных в Опроснике Открытости Бюджета

<i>Фаза Бюджетного Процесса</i>	<i>Документ</i>
Исполнительная власть Формулирует бюджет.....	Пре-бюджетное заявление
Юридическое рассмотрение.....	Бюджетное Предложение Исполнительной Власти Гражданский Бюджет
Применение Бюджета Исполнительной властью.....	Отчеты в течение года Обзор середины Года
Мониторинг и Отчеты к концу года .....	Отчет к концу Года Отчет Аудиторов

Сила руководств, таких как *Кодекс Финансовой Прозрачности МВФ* и *Лимская Декларация* лежит в их универсальной применимости, делая их соответствующими различным типам бюджетных систем по всему миру. Тем не менее, МБП считает, что они не заходят слишком далеко, обеспечивая отчетность и возможность воздействия на бюджет со стороны граждан. По этой причине Опросник Открытости Бюджета содержит дополнительные разделы о важности для гражданского общества. Это происходит вне зависимости от того что законодательство поддерживает общественные слушания по бюджету и другие факторы, относящиеся к законодательству и Институт Верховного Аудита.

### Исследователи и процесс Обзора

*Опросник Открытости Бюджета* предназначен предложить независимый неправительственный взгляд на состояние прозрачности бюджета а изучаемых странах. Все исследователи, заполнившие *Опросник Открытости Бюджета* являются представителями образовательных и неправительственных организаций. В 59 исследуемых странах правительственные чиновники не принимали участия в заполнении опросника, в некоторых случаях исследователи интервьюировали государственных чиновников по ряду вопросов.

Мандаты и области интересов исследовательских групп широко различаются, но все они имеют общий интерес в развитии доступа к информации в течение каждой из четырех фаз бюджетного процесса, усилении роли и воздействия законодательства и работе высшего аудиторского института. Большинство составляют группы со значительной сфокусированностью на бюджетных процессах, включая исследователей являющихся экспертами, задействованными в бюджетные вопросы ежедневно.

Один исследователь, либо одна группа исследователей в составе организации представляющую каждую страну были ответственны за подачу одного опросника с результатами, представляющими эту страну. Таким образом, результаты, представленные для каждой страны основаны на одном завершенном опроснике.

Исследователи начали работу в Мае 2005 и завершили опросник в Октябре 2005. События прошедшие после Октября 2005 не приняты в учет при заполнении опросников. Как было отмечено выше исследователям и заполнителям, работавшим над опросниками, было предложено предоставить доказательства их деятельности. Доказательство могло быть в форме ссылки на бюджетный документ, закон или иной общественно значимый документ, публичное заявление государственного деятеля, взятое вживую интервью с государственным деятелем или иным компетентным лицом.

По завершении персонал МБП провел анализ каждого опросника и в большинстве случаев провел несколько месяцев в обсуждениях с исследователями для подготовки обзора опросников. Анализы МБП были направлены на то, чтобы вопросы были последовательно взаимосвязаны друг с другом и также последовательно связаны между странами. Ответы были также перепроверены с помощью общественно доступной информацией. Это включает бюджетные документы, предоставленные странами в Интернет, данные, собранные Банковским Информационным Центром, располагающегося в Вашингтоне, Д.К., не прибыльный мониторинг, деятельность международных финансовых институтов, финансовая прозрачность, представленная в МВФ Отчетах по Обзору Стандартов и Кодов (ООСК), МВФ статья IV, отчеты, включая документы и публикации Всемирного Банка, включая обзоры Общественных Затрат и база данных бюджетной деятельности OECD-World Bank.

МБП обеспечил исследователей *Руководством по Опроснику Открытости Бюджета*. В руководстве отмечается исследовательский метод, использованный при работе над опросником, лучшие работы представлены для исследователей и концепции, относящиеся к бюджетной прозрачности, объясняется базовая терминология, имеющая отношение к менеджменту общественных затрат. Руководство также предоставляет детальное разъяснение по вопросу выбора ответов и их принятия, использованных в ответе на каждый вопрос.

Обзор и анализы каждого опросника занимали от трех до шести месяцев диалоги с каждым исследователем. Следуя этому отчету, опросник был послан двум анонимным обозревателям. Требованием было независимость обозревателей от государства и следовательских организаций. обозреватели являлись персонами с рабочими знаниями страны и ее бюджетной системы. Они подбирались путем поиска в библиографиях, Интернет, персональных контактов и данных последней конференции МБП. МБП рассматривает систему..... анонимной и не предоставляет их идентификацию общественности или общественной организации.

Персонал МБП про-работал чтобы комментарии были согласованы с методологией изучения как указано в *Руководстве к Опроснику по Открытости Бюджета*. Комментарии, не соответствующие данному руководству были удалены и предоставлены исследователям. Исследователи ответили на все замечания редакторы МБП обработали любые конфликтные ответы с целью соблюсти последовательность по всем странам в выбранных ответах.

## **Определение «Общественно Доступной» Информации**

Опросник *Открытости Бюджета* сфокусирован на оценке информации, доступной общественности. Было определено, **что общественно доступной информацией**

***является информация которую любой гражданин может получить посредством запроса у общественного деятеля, работавшего над документом.***

Это определение состоит из двух частей:

- а) доступна за счет хорошо определенной процедуры, которая обеспечивает мгновенный выпуск общественных документов всем заинтересованным сторонам;
- б) информация или документы доступные только по запросу.

Некоторые страны в данном исследовании четко определили процедуры, гарантирующий мгновенный выпуск общественных документов всем заинтересованным сторонам. Принятие четких процедур в законодательстве для распространения бюджетных документов, наряду с уважительным отношением к этим процедурам на практике рассматривается некоторыми странами как возможность иметь хорошую репутацию в области финансового менеджмента. Многие развивающиеся страны заинтересованные в получении доступа, либо поддержании благожелательного отношения на международном рынке капитала сами принимают такие процедуры, или же выступают участниками инициатив таких как Общая Система Распространения Данных МВФ.

Тем не менее многие страны не имеют юридического обеспечения относящегося к выпуску бюджетной информации, либо не руководствуются им в реальной жизни. В таких странах информация была доступна только по запросу. В этих странах исследователям пришлось нередко отвечать на вопросы, основываясь на общественно доступной информации. В некоторых случаях группы просили граждан запросить бюджетные документы с целью проверки их доступности общественности. Это было необходимо потому как в некоторых странах выпускается бюджетная информация, но она совсем недоступна общественности, либо государственные чиновники сами выступают в качестве арбитров при принятии решения кому может быть доступна эта информация. В случаях, когда информация была доступна по запросу и индивидуальное лицо запрашивало в определенной инстанции документ, но ему было отказано, в данном случае документ считался недоступным в рамках данного исследования.

Определение общественно доступной информации, используемое в исследовании означает что выбранный государством метод распространения документов не распространяется на его деятельность в *Индексе Открытости Бюджета*. Стоит отметить, что выбор правительством Интернета для распространения документов не влияет на его баллы в *Индексе Открытости Бюджета*. Страны распространяющие документы в виде печатных копий не считаются слабо развитыми. Тем не менее опросник собирает данные в таблицах в Секции Один данного исследования (что не подсчитывается для *Индекса Открытости Бюджета*) с целью исследования растущих возможностей сети Интернет.

## **Индекс Открытости Бюджета.**

*Индекс Открытости Бюджета* состоит из ответов на 91 вопросов, относящихся к общественно доступной информации в *Опроснике Открытости Бюджета*. Это число отражает количество общественно доступной информации в семь ключевых бюджетных документах, выпускаемых правительством.

Большинство вопросов в *Опроснике Открытости Бюджета* требуют от исследователей сделать выбор между пятью вариантами ответов. Ответ относящийся к букве «а» или «b» рассматриваются описывающим ситуацию или условие из области положительного опыта. Ответ «с» или «d» относится к неудовлетворительному опыту. Ответ «а» означает полное соответствие стандартам, тогда как «d» означает полное несоответствие стандартам. Пятый ответ «е» не применяется. С целью предоставить более подробную информацию для опросника, исследователям было предложено добавить свои комментарии.

С целью объединения ответов 100 процентов получил ответ «а», 67 процентов – «b», 33 процента – «с» и 0 для «d». Ответ «у» не принимается и вопрос не досчитывается при выводе объединенной категории ответа.

Для вопросов с тремя возможными ответами «а», «b» или «с» *не применяется*, 100 процентов было для ответа «а» и 0 для ответов «b». «с» *не применяется* и данный вопрос не учитывается в объединенной категории.

### **ВОПРОСЫ, ВКЛЮЧЕННЫЕ В ИНДЕКС ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА**

Предложения по Бюджету	Вопросы 1-55, 67, 68, 69
Исполнительной Власти	Вопрос 61
Гражданский Бюджет	Вопросы 72, 73, 74
Пре-бюджетное Заявление	Вопросы 84-91
Годовые Отчеты	Вопросы 93-96
Среднегодовой Обзор	Вопросы 102-111
Отчет к концу Года	Вопросы 112-114, 116, 120-122
Отчет Аудиторов	

С целью описания страны по Индексу, страна с 81-100 процент означает, что правительство «обеспечивает более чем достаточную информацию гражданам», страна с 61-80 процента значит что правительство «обеспечивает достаточной информацией своих граждан», страна с 41-60 процента означает, что правительство «обеспечивает некоторую информацию гражданам», страна с 21-40процента означает, что страна «обеспечивает минимальной информацией своих граждан». Страна, имеющая 20 и менее процентов «обеспечивает ограниченной, либо не предоставляет информацию гражданам».