

ИССЛЕДОВАНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА 2012 ТАДЖИКИСТАН

Показатели Индекса открытости (государственного) бюджета Таджикистана в 2012г.:
[[Правительство Таджикистана предоставляет обществу: ---ограниченную---
минимальную---некоторую---значительную---широкую---информацию.]]

А. Индекс открытости бюджета

Таблица 1. Индекс открытости (государственного) бюджета (ИОБ) Таджикистана в 2012г.

ИОБ 2012
17

Таблица 2. Как обстоят дела в Таджикистане по сравнению со странами соседями?

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 обществу восьми основных бюджетных документов, а также определяется насколько данные, предоставленные в этих бюджетных документах понятны, своевременны и полезны. 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).

Из 125 вопросов представленных в Анкете по оценке Индекса открытости бюджета, баллы, присвоенные за ответы на 95 вопросов, 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 Таджикистана составляет 17 из 100 баллов, что значительно ниже средней оценки в 43 балла для всех 100 исследуемых стран. Он также ниже показателей всех стран региона, в том числе стран-соседей Таджикистана: Киргизии, Казахстана, Монголии, Азербайджана, Грузии, России и Украины. Показатель Таджикистана указывает на то, что правительство предоставляет обществу недостаточную 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.

Таблица 3. Насколько увеличился объем информации, предоставляемой правительством в восьми основных бюджетных документах в Таджикистане? (оценивается от 0 до 100)

Предварительный проект бюджета	2010	н.д.
	2012	0
Проект бюджета исполнительной власти	2010	н.д.
	2012	3
Утвержденный бюджет	2010	н.д.
	2012	100
Гражданский бюджет	2010	н.д.
	2012	0
Отчет в середине года	2010	н.д.
	2012	79
Полугодовой отчет	2010	н.д.
	2012	0
Годовой отчет	2010	н.д.
	2012	60
Аудиторский отчет	2010	н.д.
	2012	14

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 4. Оценка доступности восьми основных бюджетных документов для общества

Документ	Описание документа	Статус публикации
Предварительный проект бюджета (Бюджетная заявка)	Предоставляет информацию о существующей связи между политикой правительства и бюджетом. В нем указаны общие параметры, определяющие законодательные предложения по бюджету.	Представлен для внутреннего пользования
Предложения исполнительной власти по бюджету (Проект государственного бюджета)	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 преобразуя цели политики в действия.	Составлен для внутреннего пользования ¹
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	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
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.	Составлен для внутреннего пользования ¹

¹ Примечание: Элементы общих показателей ИОБ для Бюджетного предложения исполнительной власти и Аудиторского отчета включают в себя информацию, которая может не содержаться в соответствующих

документах, тем самым элемент общих показателей может превышать ноль, однако сам Бюджет предложения исполнительной власти и Аудиторский отчет не публикуются.

Рекомендации

Оценка Таджикистана, составившая 17 из 100 баллов в Индексе открытости бюджета 2012, указывает на то, что правительство Таджикистана имеет возможность существенного увеличения прозрачности бюджета с помощью предложения ряда мер, некоторые из которых могут осуществляться в достаточно краткий срок и почти без издержек для правительства.

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

- **Опубликовать Заявление до утверждение бюджета (Бюджетная заявка), Бюджетное предложение исполнительной власти (Проект государственного бюджета), Полугодовой отчет и Аудиторский отчет**, которые в настоящее время составляются лишь для внутреннего пользования (детальную информацию о содержании данных документов можно получить из данного руководства: <http://bit.ly/QGzHv8>). В соответствии с Исследованием открытости бюджета 2012, 47 странами, в том числе странами-соседями Таджикистана: Грузией, Казахстаном, Монголией, Россией и Украиной публикуется Заявление перед утверждением бюджета, 79 странами, в том числе всеми странами региона Центральной Азии публикуется Бюджетное предложение исполнительной власти, 29 странами, в том числе его соседней страной, Азербайджаном публикуется Среднегодовой отчет и 68 стран, в том числе страны-соседи Таджикистана: Азербайджан, Грузия, Казахстан, Монголия, Россия и Украина публикуют аудиторский отчет. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП <http://bit.ly/P8NPOV>.
- **Составить и опубликовать Гражданский бюджет** (Детальная информация о содержании данного документа указана в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzFmJ>). В соответствии с Исследованием открытости бюджета 2012, 27 стран публикует Гражданский бюджет, в том числе соседняя страна Таджикистана Казахстан. Ссылки на бюджетные и другие документы публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП < <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/>>.
- **Улучшить всеобъемлющий характер Отчета в середине года**, предоставляя информацию о составе государственного долга (см. вопрос 71 Опросника открытости бюджета).
- **Увеличить всеобъемлющий характер Годовых отчетов**, представляя аудированные данные о фактических результатах и объясняя разницу между первоначальным макроэкономическим прогнозом и начальным подсчетом нефинансовых данных и фактического годового результата (см. вопросы 78, 82, и 83 Вопросника открытости бюджета).
- **Увеличить всеобъемлющий характер Аудиторского отчета**, предоставляя обществу окончательную, проверенную аудиторами отчетность в течение шести или менее месяцев после окончания каждого фискального года; обеспечить аудит всех расходов и

предоставить общественности результаты аудиторских отчетов; поручить Главному органу финансового контроля информирование общественности о всех аудитах внебюджетных фондов; поручить исполнительной власти опубликовать комплексный отчет, содержащий информацию о мерах предпринятых в связи с результатами аудита и для выполнения рекомендаций аудита (см. вопросы 87-89, 91, 95 и 108 Вопросника открытости бюджета).

Б. Полномочия законодательства и высших органов финансового контроля в бюджетном мониторинге

Исследование открытости бюджета определяет степень эффективности бюджетного контроля, обеспечиваемого законодательными властями и институтами высших органов финансового контроля. Данные институты играют решающую роль в планировании и контроле государственных бюджетов. Данная функция часто предусмотрена в государственной конституции.

Таблица 5. Уровень бюджетного контроля и участия общественности в Таджикистане по сравнению с соседними 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 балл выше 66 из 100; средний уровень: средний балл между 34 и 66; низкий уровень: средний балл ниже 34

ИОБ 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 сдвигов в расходной части бюджета и избыточных сборах, дополнительные бюджетные полномочия, право на утверждение использования фондов чрезвычайных расходов и проверку аудиторских отчетов.

Исследование 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 и финансовых ресурсов, а также наличие квалифицированных кадров финансового контроля.

Рекомендации

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

- Исполнительной власти следует проводить консультации с членами законодательной власти в процессе определения приоритетов бюджета. Законодательным органам следует проводить официальную полемику по общей бюджетной политике, а также иметь законодательную возможность вносить поправки в предложения исполнительной власти по бюджету. Исполнительной власти следует получать от законодательных органов разрешение на передвижение фондов между административными единицами и до использования фондов дополнительных бюджетов, фондов чрезвычайных расходов и избыточных доходов. Кроме того, законодательному комитету следует рассматривать и анализировать аудиторские отчеты (см. вопросы 59, 98, 100 и 105-107 Опросника открытости бюджета).
- Бюджет Высшего органа финансового контроля должен определяться законодательной или судебской властью (или некоторым независимым от исполнительной власти органом), а уровень финансирования должен значительно соответствовать ресурсам, которые необходимы для выполнения мандата Высшего органа финансового контроля (см. вопрос 93 Опросника открытости бюджета).

В. 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 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. Таджикистан имеет множество возможностей для повышения уровня общественного участия

Требование	Вывод
Процесс, которые осуществляется до консультации	
Формальное требование общественного участия (Q114)	Не существует
Оглашение целей для общественного участия (Q115)	Не существует
Сообщение заключения аудита кроме публикации аудиторских отчетов посредством высших органов финансового контроля (Q124)	Не существует
Процесс консультаций	

Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе планирования бюджета (Q116)	Не существует
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)	Существуют, однако являются слабыми
Механизмы, разработанные высшими органами финансового контроля для участия в процессе аудита (Q116)	Не существуют
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 в Таджикистане недостаточно возможностей гражданского участия в процессе составления бюджета.

Рекомендации

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

Г. 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, Международное Бюджетное партнерство (ИБР) 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 организаций, использующих результаты исследования, являются Партнерство открытых государств, Совместная инициатива по реформе бюджета Африки, ИНТОСАИ, Всемирный банк, который использует их 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 Уктам Джумаев, Институт предпринимательства и сервиса Таджикистана, Кафедра государственного и местного управления, 734055, пр. Борбада, Таджикистан, город Душанбе. 48/5, u.dzhumaev@mail.ru; u.dzhumaev@gmail.com.

Правительство Таджикистана предоставило свои замечания в связи с результатами проекта Исследования открытости бюджета по Таджикистану.