

# Резюме пилотного исследования открытости государственного бюджета Беларуси 2017

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Прозрачная система государственных финансов, включая эффективный надзор и возможность участия граждан, очень важна для эффективного использования ограниченных государственных ресурсов.

Власти несут ответственность за то, чтобы деньги налогоплательщиков собирались и использовались прозрачно, а граждане имеют право участвовать в принятии решений о государственном бюджете и следить за тем, как эти решения исполняются. В то же время, хотя участие общественности в бюджетном процессе и способствует принятию более взвешенных решений и важно для подотчетности власти перед обществом, оно не может заменить собой контроль со стороны законодательных органов власти и главного аудиторского органа, имеющих официальную надзорную власть над правительствами.

## 1 ЧЕМ ЯВЛЯЕТСЯ «ОБЗОР ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА» (ООБ)?

ООБ оценивает поток доступной информации о государственном бюджете, надзорную практику законодательных органов и аудиторов, а также возможности для участия и надзора общественности в процессе принятия решений правительствами в бюджетной сфере.

ООБ является единственным независимым сравнительным показателем прозрачности бюджета и подотчетности в мире. Он разработан экспертами по бюджетной открытости и координируется Международным бюджетным партнерством (Open Budget Partnership). ООБ основывается на международных стандартах, исследует только факты и использует 145 показателей для оценки.

### Индекс открытости бюджета (ИОБ)

Индекс открытости бюджета (ИОБ) – составная часть ООБ. Он состоит из 109 показателей (из 145, включенных в ООБ) и оценивает, своевременно ли правительства публикуют онлайн восемь ключевых бюджетных документов на протяжении всего бюджетного цикла. Еще 18 вопросов в ООБ касаются возможности участия общественности в принятии решений и надзоре в рамках бюджетного процесса. Оставшиеся 18 оценивают надзорные функции официальных надзорных учреждений.

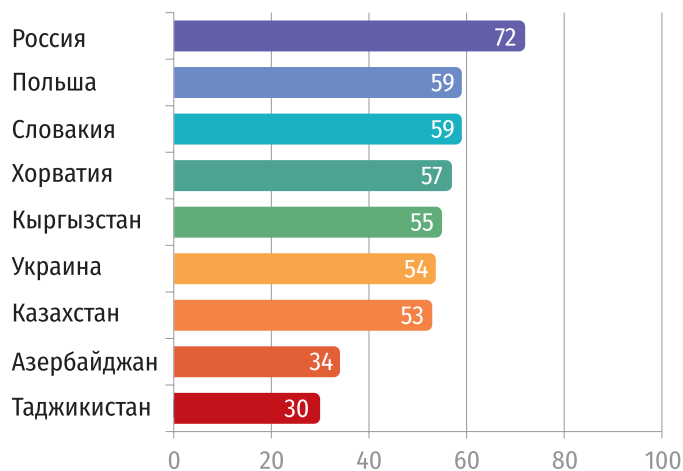
Два из восьми ключевых бюджетных документов, оцениваемых ИОБ, связаны с подготовкой бюджета страны («Предварительное бюджетное заявление» и «Проект бюджета исполнительной власти»), один («Принятый бюджет») относится к стадии утверждения бюджета, три документа относятся к стадии исполнения бюджета («Текущие отчеты», «Полугодовой обзор» и «Годовой отчет об исполнении бюджета»), и один («Аудиторский отчет») относится к этапу аудита бюджетного цикла. Восьмой документ – «Гражданский бюджет» – может относиться к любому из бюджетных документов, упомянутых выше, но чаще всего относится к «Проекту бюджета исполнительной власти» или «Принятому бюджету».

### 1.1 ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ООБ

Обзор открытости бюджета 2017 года является шестым раундом ООБ и включает более ранние оценки за 2006, 2008, 2010, 2012

и 2015 годы. ООБ 2017 года охватывает 115 стран, в том числе 13 стран-новичков. Страны выбираются по географическому признаку, наличию ресурсов и местного партнера. Средний результат ИОБ среди 115 стран, опрошенных в 2017 году, составляет 42 из 100, что свидетельствует о том, что уровень бюджетной прозрачности в мире довольно невысок.

В приведенной ниже таблице представлены оценки ИОБ за 2017 год для стран-соседей Беларуси и некоторых других стран



## 2 ОБЗОР РЕЗУЛЬТАТОВ ПИЛОТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ООБ В БЕЛАРУСИ

Беларусь не была включена в официальный рейтинг ООБ за 2017 год. Пилотное исследование Беларуси в 2017 году имело целью сделать базовую оценку прозрачности бюджета, гражданского участия и контроля. Эта базовая оценка основывается на методике ООБ, но не включает в себя полный цикл проверки результатов исследования, который состоит из экспертной проверки, внешней проверки и проверки правительством в координации с Международным бюджетным партнерством.

Пилотное исследование ООБ было осуществлено местным партнером – неправительственной организацией «SYMPA» при поддержке со стороны Всемирного банка. В соответствии с официальной методологией ООБ, белорусское пилотное исследование изучает период с 1 января по 31 декабря 2017 года. В рамках проведенной оценки были учтены только те бюджетные процессы и документы, которые были осуществлены и опубликованы в течение этого периода.

Это означает, что позитивные изменения, реализованные правительством Беларуси после 31 декабря 2017 года, не отражены в результатах пилотного исследования. К ним относятся публикация «Гражданского бюджета» в январе 2018 года, а также публикации ежемесячных бюллетеней.

### ПРОЗРАЧНОСТЬ

Беларусь предоставляет общественности **скудную информацию** о бюджете.

### ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ

Беларусь предоставляет **мало возможностей** для участия общественности в бюджетном процессе.

### НАДЗОР

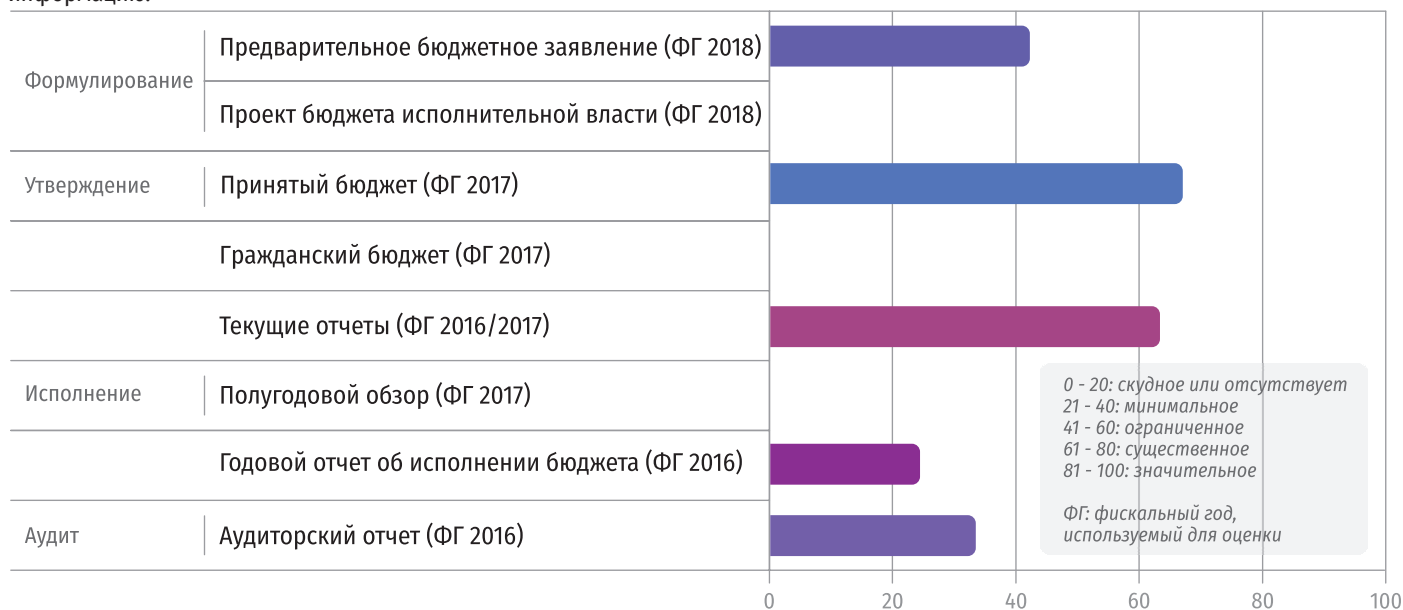
Законодательная власть и Высший аудиторский орган в Беларуси обеспечивают **слабый надзор** за бюджетом.

## 2.1 ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТА

### Насколько всеобъемлющей является информация, представленная в восьми ключевых бюджетных документах Беларуси?

В целом, Беларусь предоставляет скудную информацию о бюджете общественности (Беларусь набирает в пределах 20 баллов). Позитивно то, что Беларусь разрабатывает и публикует пять из восьми ключевых документов, оцениваемых ООБ.

В «Принятом бюджете» и «Текущих отчетах» содержится значительная информация о бюджете. Содержание «Предварительного бюджетного заявления» ограничено, а «Аудиторский отчет» и «Годовой отчет об исполнении бюджета» содержат самую минимальную информацию.



## 2.2 ВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Одной только прозрачности недостаточно для совершенствования государственного управления. Чтобы эта прозрачность привела к позитивным переменам, необходимо участие общественности.

Чтобы измерить уровень этого участия, мы оценили степень, в которой правительство предоставляет возможности для общественности быть вовлеченной в бюджетные процессы. Такие возможности должны предоставляться исполнительной властью, законодательной властью и высшим аудиторским органом на протяжении всего бюджетного цикла.

Мы пришли к выводу, что в Беларуси мало возможностей для участия общественности в бюджетном процессе.

### В какой степени различные институты в Беларуси предоставляют возможности для участия общественности?

Министерство финансов	Возможностей нет
Палата представителей Национального собрания	Возможностей нет
Комитет государственного контроля	Незначительные возможности
Отраслевые министерства	Возможностей нет

Существует несколько основных механизмов обратной связи (например, «горячие линии», личный прием граждан в Минфине и других министерствах и т.п.), вместе с тем, в Беларуси отсутствуют общие механизмы участия.

## 2.3 РОЛЬ БЮДЖЕТНОГО НАДЗОРА СО СТОРОНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ВЫСШЕГО АУДИТОРСКОГО ОРГАНА

Мы изучили роль, которую играют законодательная власть и высшие аудиторские органы в бюджетном процессе, а также ту степень, в которой они могут обеспечить эффективный надзор

за бюджетом. Эти органы власти играют критически важную роль, часто закрепляемую в национальных конституциях или законах, в разработке бюджета и осуществлении надзора за его исполнением.

В Беларуси надзор со стороны законодательной власти слабее надзора высшего аудиторского органа.

### В какой степени законодательная власть в Беларуси обеспечивает бюджетный надзор?

В целом надзор законодательной власти в Беларуси слаб. Законодательный надзор во время исполнения и пересмотра бюджета слабее, чем во время его составления и утверждения. Согласно законодательству, Национальное собрание имеет право вносить поправки в «Проект бюджета исполнительной власти», но эта власть ограничена и нет никаких доказательств того, что поправки, предложенные парламентом, принимаются на практике. Внесение изменений в бюджет в течении года Парламентом не утверждается.

Кроме того, другими препятствиями для эффективного надзора законодательного власти являются следующие факторы:

- Дебаты по поводу «Предварительного бюджетного заявления» не проводятся;
- Комиссии палат Национального собрания не публикуют онлайн отчеты об анализе «Проекта бюджета исполнительной власти»;
- Комиссии палат Национального собрания не рассматривают и не публикуют онлайн текущие отчеты об исполнении бюджета.

### В какой степени высший аудиторский орган в Беларуси обеспечивает бюджетный надзор?

В Беларуси высший аудиторский орган обеспечивает слабый надзор за бюджетом.

Комитет государственного контроля является частью МОВОФК (Международной организации высших органов финансового контроля). КГК предоставляются достаточные ресурсы для реализации своего мандата, однако результаты его аудита не рассматриваются независимым органом. Он имеет все полномочия проводить аудит по собственному усмотрению.

Однако, в соответствии с законом, глава Комитета государственного контроля назначается и отправляется в отставку, а это означает, что орган не является полностью независимым. Это демонстрирует тот факт, что Комитет государственного контроля в Беларуси функционирует как орган внутреннего аудита.

**Как Беларусь может повысить прозрачность?**

Следует уделить внимание следующим мерам по повышению прозрачности бюджета:

- Опубликовать на веб-сайте правительства «Проект бюджета исполнительной власти» до того, как он будет утвержден парламентом и станет законом. Согласно практике 2017 года, это необходимо делать до октября текущего года.
- Разработать и опубликовать на веб-сайте правительства «Полугодовой обзор» до 30 сентября текущего года. Он должен включать объяснение отклонений в бюджетных расходах, доходах и госимуществе, а также подробную информацию о принятых стратегических решениях и доработках с момента представления бюджета. Экономические предположения должны быть актуальными, а любые изменения и их влияние на бюджет разъяснены.
  - Обеспечить исчерпывающее описание данных, которые приведены в «Годовом отчете об исполнении бюджета»
  - Обеспечить полноту бюджетных документов:
    - включить подробную административную классификацию;
    - экономическую и функциональную классификации привести в соответствие с последними международными стандартами;
    - включить подробную информацию о долге;
    - включить все источники доходов бюджета (в том числе внебюджетных фондов).
  - Обеспечить включение в «Годовой отчет об исполнении бюджета» и «Текущие отчеты» изменений, внесённых в связи с обновлением прогнозных экономических показателей в течение года на основе изменения фактических данных, а также разъяснений о том, как эти изменения повлияли на доходы и расходы бюджета.

**Как Беларусь может улучшить участие общественности?**

Следует уделить внимание следующим мерам по улучшению участия общественности:

- Организовать открытое экспертное обсуждение «Предварительного бюджетного заявления». Дискуссия может быть организована Министерством финансов в сотрудничестве с аналитическими центрами и проведена до публикации «Проекта бюджета исполнительной власти».
- Организовать бюджетные слушания в Национальном собрании в рамках дебатов по «Проекту бюджета исполнительной власти». Слушания должны быть открыты для общественности и могут проходить во время нулевого чтения, которое происходит в октябре. Для того, чтобы слушания были эффективным механизмом участия, Национальному собранию следует публиковать приглашения к участию в слушаниях на своем веб-сайте.
  - Отраслевые министерства могут приступить к созданию процедур, обеспечивающих участие общественности в бюджетном процессе. Такие механизмы обеспечивают взаимную выгоду как для отраслевых министерств, так и граждан. Например, социальный аудит поможет отраслевым министерствам получить обратную связь от общественности об адекватной реализации их бюджетов.
  - Разработать положения, обеспечивающие открытый доступ общественности к информации о бюджете, чтобы закрепить принципы участия общественности в бюджетном процессе на законодательном уровне.
  - Разработать и внедрить институт бюджетов гражданского участия на местном уровне.

**Как Беларусь может улучшить надзор?**

Беларуси необходимо уделить внимание следующим мерам, направленным на повышение эффективности бюджетного надзора:

- Обеспечить участие Комиссии по бюджету и финансам Национального собрания Беларуси в дебатах по бюджетной политике до представления «Проекта бюджета исполнительной власти» в Национальное собрание.
- Обеспечить подготовку и публикацию отчетов и протоколов совещаний комиссий Национального собрания по бюджетным вопросам.
  - Консультации с Национальным собранием необходимо проводить до внесения изменений в бюджет, включая распределение бюджетных ассигнований.
  - Для того, чтобы Комитет государственного контроля стал полноценным органом внешнего аудита, ему необходима более прочная правовая основа для его независимости.