

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

“Відкритий бюджет–2008”: бюджетний процес в Україні має бути відкритішим

Завершився Міжнародний бюджетний проект “Відкритий бюджет–2008”, одним з виконавцем якого був МЦПД. Здійснене в рамках проекту дослідження, в якому виконано всебічну оцінку прозорості бюджету 85 країн, засвідчує бюджетну непрозорість у цілому світі. Утім, чимало урядів могло б швидко й дешево посилити прозорість своїх бюджетів, оприлюднивши бюджетну інформацію, яку вже напрацьовано і внесено на розгляд донорів чи збережено для внутрішнього використання. Аналіз ситуації в Україні свідчить про те, що впродовж бюджетного року влада оприлюднює тільки певну частину інформації про бюджет центрального уряду і його фінансову діяльність. Це означає: підзвітність уряду за управління державними коштами перед громадянами майже неможлива

Проблеми з прозорістю існують у всьому світі

Тільки п'ять із 85 досліджуваних країн, а саме Франція, Нова Зеландія, Південно-Африканська Республіка, Велика Британія і США, оприлюднюють достатньо інформації, як цього вимагають загальноприйняті практики добросовісного управління державними фінансами.

Усі ці країни набрали більш як 80 балів Індексу відкритості бюджету 2008 року (ІВБ) із можливих 100. Індекс є порівняльним показником доступності й вичерпності ключових бюджетних документів, які всі уряди, дотримуючись міжнародних практик, повинні оприлюднювати. Визначення індексу базується на відповідях на питання дослідження.

Середня кількість балів ІВБ 2008 року – 39 із можливих 100. Це свідчить про те, що в середньому досліджувані країни надають мінімальну інформацію про бюджет і фінансову діяльність центрального уряду.

Двадцять п'ять країн оприлюднюють дуже мало інформації або взагалі жодної. Це країни з низьким рівнем доходів: Камбоджа, Демократична Республіка Конго, Нікарагуа, Киргизька Республіка, а також кілька країн із середнім і високим рівнем доходів: Китай, Нігерія, Саудівська Аравія.

Недостатньо прозорі країни мають однакові риси

Найменш прозорі країни розміщуються переважно на Близькому Сході і в Північній Африці (їхня середня оцінка ІВБ – 24 бали зі 100 можливих) і в країнах Африки на південь від Сахари (у середньому 25 балів).

Найгірші результати демонструють країни з низьким рівнем доходів, які залежать від зовнішньої допомоги або надходжень від експорту нафти й газу. Чимало країн із найгіршими результатами мають слабкі демократичні інституції або авторитарний режим правління.

Відсутність прозорості унеможлиблює підзвітність

Майже всі країни оприлюднюють річний бюджет уже після того, як його ухвалить законодавчий рівні. Утім, уряди Китаю, Екваторіальної Гвінеї, Саудівської Аравії і Судану взагалі не оприлюднюють свої бюджети і, таким чином, не дають громадянам змоги контролювати їх виконання.

Більшість країн надають набагато менше інформації на етапах укладання, виконання й аудиту бюджетного процесу. Це не допускає громадськість до участі у виробленні різних політик і пріоритетів, зрівноваження співвідношення ціна-якість і стримування корупції.

Слабкі офіційні наглядові інституції погіршують ситуацію

У більшості досліджуваних країн законодавчі установи мають дуже обмежені повноваження, обмаль часу й спроможності до перегляду бюджетної пропозиції виконавчої влади, її моніторингу та виконання.

Навіть більше, у багатьох країнах вищі органи аудиту не мають достатньо незалежності або фінансування для виконання своїх повноважень; часто також не запроваджено механізмів, які давали б змогу відстежити, чи дотримуються виконавчі органи рекомендацій, що їх дають відповідні інституції за результатами аудиту.

Зміни на краще можливі

Порівнюючи результати ІВБ за 2006 і 2008 роки, можна стверджувати, що деякі країни почали посилювати бюджетну прозорість за останні два роки.

У Хорватії, Кенії, Непалі та на Шрі-Ланці суттєві зрушення відбулися під впливом діяльності громадських організацій або ж стали стимулом для активнішого залучення громадян. Суттєве поліпшення бюджетної прозорості також зареєстровано в Болгарії, Єгипті, Грузії і Папуа-Новій Гвінеї.

Стає очевидним також, що хороших результатів можна досягти в непростій стратегічній обстановці: Йорданія та Південно-Африканська Республіка вирізняються на тлі своїх регіональних партнерів. Такі країни з низьким рівнем доходів, як Перу і Шрі-Ланка, надають своїм громадянам великий обсяг бюджетної інформації.

Дослідження переконує, що поступу можна досягти де завгодно, швидко й дешево, аби тільки в країні було достатньо політичної волі. Багато слаборозвинених країн уже зараз

оприлюднюють чимало інформації, як цього потребує практика.

Україна не публікує докладних звітів про виконання кошторису витрат

Результат України в Індексі відкритості бюджету засвідчує, що влада надає широкому загалу тільки деяку інформацію про бюджет і фінансову діяльність центрального уряду впродовж бюджетного року. Саме через це громадяни не можуть змусити уряд відповідати за управління державними грошима.

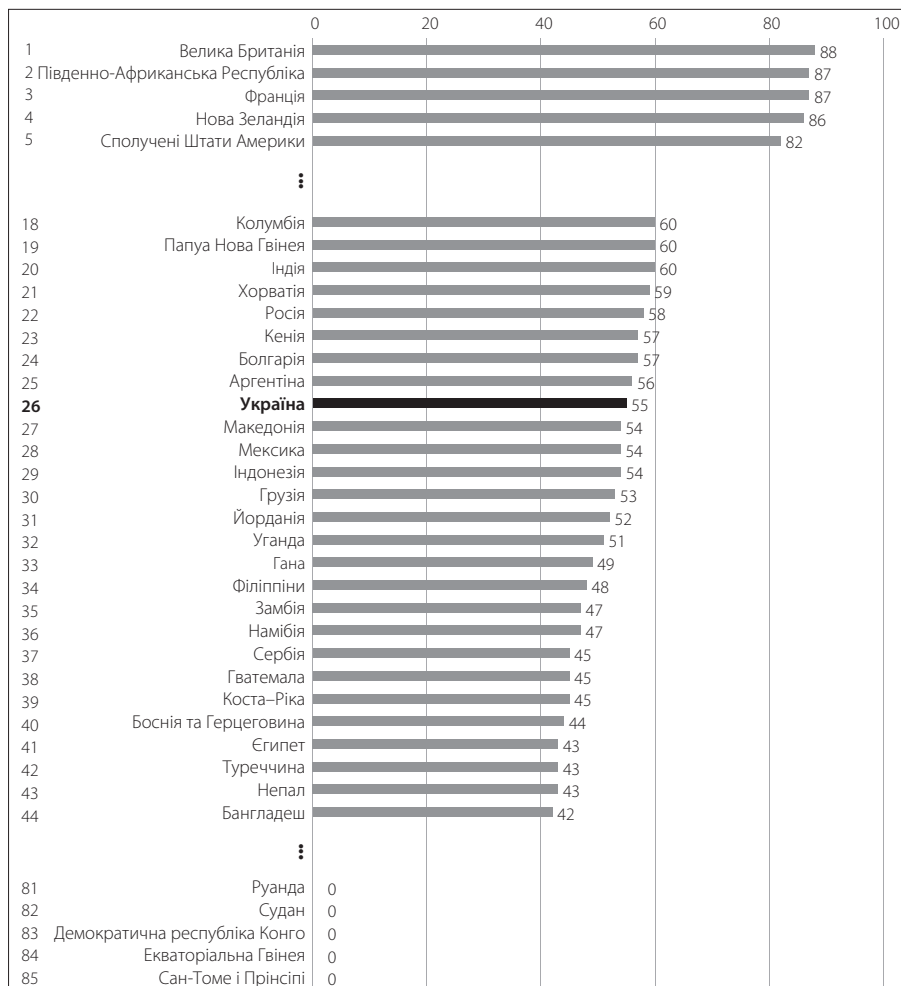
В Україні проект бюджету містить певну інформацію, яка доходить до громадян, тобто вони мають загальне, однак неповне уявлення про плани уряду щодо оподаткування і видатків на найближчий рік. Крім того, досить важко відстежити витрати, збір доходів і обсяг запозичень впродовж року. Незважаючи на те, що звіти про збір доходів серед року таки готують і з ними може ознайомитися пересічний громадянин, докладні звіти про виконання кошторису витрат серед року або середньорічний звіт в Україні не оприлюднюють. Опублікування цих документів могло б великою мірою посилити підконтрольність держави, оскільки в них містяться оперативні дані про виконання бюджету впродовж року.

Важко також оцінити виконання бюджету в Україні після завершення бюджетного року. Звіт, який оприлюднюють наприкінці року, дає змогу порівняти дані про кошти, які було закладено в бюджет і які фактично витрачено, однак у ньому нема деяких важливих деталей. В Україні своєчасно оприлюднюють звіти за результатами аудиту, проте не висвітлюють інформації про те, чи рекомендації звітів успішно виконуються.

Доступ до деталізованої бюджетної інформації, необхідної для розуміння того, чи успішно реалізовує уряд той чи той проект або ж певну діяльність, залишається обмеженим. І це незважаючи на той факт, що Україна кодифікувала право доступу до державної інформації в законодавстві через Бюджетний кодекс.

Участь громадськості і контрольні інституції

Крім поліпшення доступу до ключових бюджетних документів, існують



інші способи посилення відкритості бюджетного процесу в Україні. Можна збільшити можливості для участі громадян в обговоренні бюджету. Для прикладу, законодавча влада не влаштовує слухань з питань бюджету, в яких могли б брати участь пересічні громадяни. Тим часом вищий орган аудиту в Україні достатньо незалежний. До того ж він підтримує офіційні механізми зв'язку з громадськістю для отримання скарг і пропозицій та визначення програми аудиту.

Заходи, які посилять прозорість і підконтрольність

Для забезпечення негайних зрушень у царині бюджетної прозорості Міжнародний бюджетний проект закликає:

- уряди – оприлюднювати бюджетну інформацію, яку вони готують. У тих країнах, де інформацію напрацьовують, але приховують від громадян, уряди мають негайно ж її оприлюднити;
- міжнародні фінансові організації та донорів – спонукати уряди країн, що отримують міжнародну допомогу,

до оприлюднення бюджетної інформації, яку вони готують для донорів або для задоволення внутрішніх потреб;

- громадянське суспільство – привертати увагу й вимагати роз'яснень у разі, якщо уряди не розголошують публічно бюджетну інформацію, яку вони надають донорам або зберігають для внутрішнього користування. ■

Міжнародний бюджетний проект започатковано 1997 року Центром бюджетних і політичних пріоритетів (Center on Budget and Policy Priorities, Вашингтон). Центр бюджетних і політичних пріоритетів – незаангажована неприбуткова дослідницька організація, створена для підтримки організацій громадянського суспільства, зацікавлених у зміцненні бюджетних інституцій, процесів та їхніх наслідків.

За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до старшого економіста Ільдара Газізулліна за телефоном (044) 484-44-00 чи електронною поштою ig@icps.kiev.ua.