

## Открытый бюджет: концепция, примеры

Открытые данные о финансовых поступлениях и расходах бюджета являются важной инфраструктурной составляющей системы открытого государства.

Разработкой единой системы управления общественными финансами на федеральном уровне целенаправленно начали заниматься в 2011 году. В 2011 году Минфин России разработал [Концепцию](#) создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет". В марте 2012 года была разработана архитектура и требования системы. Оператором системы является Федеральное казначейство.

В соответствии с утвержденной архитектурой, целью создания системы "Электронный бюджет" является:

1. Обеспечение **прозрачности, открытости и подотчетности** деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления
2. **Повышение качества финансового менеджмента** организаций сектора государственного управления,
3. Формирование **единого информационного пространства** и применение информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами.

Единый портал "Электронный бюджет" планируется запустить в 2013 году по адресу <http://www.budget.gov.ru>, в настоящее время доступна бета-версия.

Наблюдение: в официальных источниках и выступлениях на федеральном уровне почему то тщательно избегается понятие "открытый бюджет" и "открытое государство", слово "открытый" постоянно заменяется на слово "электронный".

Изучением открытости государственных бюджетов занимается международная организация [International Budget Partnership](#) (IBP). В рамках инициативы по открытости бюджетов производится оценка прозрачности бюджета и участия в этом процессе различных организаций и общественности. При этом важнейшей точкой приложения усилий организации является **вовлечение, участие и влияние общественности** на ведение госбюджетов.

В рейтинге открытости государственных бюджетов, составленном International Budget Partnership в 2010 году Россия заняла 21-е место из 89 возможных. Все страны были распределены на пять групп:

- 1) Страны, предоставляющие "расширенный" доступ к информации о бюджете (7 стран: Южная Африка, Новая Зеландия, Великобритания, Франция, Норвегия, Швеция, США)

- 2) Страны, предоставляющие "значительный" доступ (13 стран: Чили, Бразилия, Южная Корея, Индия, Украина и ряд других стран)
- 3) Страны, предоставляющие "некоторый" доступ (33 страны, в их числе Россия, Монголия, Италия, Турция, Грузия, Египет, Азербайджан, Таиланд и проч.)
- 4) Страны, предоставляющие "минимальные" сведения о бюджете (19 стран)
- 5) Практически не предоставляющие сведения страны (22 страны).

В методике рейтинга большое внимание уделяется наличию 8 важных документов о бюджете, к которым должен быть обеспечен доступ граждан:

- 1) Бюджетное послание (Pre-Budget Statement)
- 2) Бюджетный законопроект/предложения исполнительной власти (Executive's Budget Proposal)
- 3) Утвержденный бюджет (Enacted Budget)
- 4) Ежемесячные или ежеквартальные отчеты в течение года (Monthly or quarterly In-Year Reports)
- 5) Полугодовой отчет за первые 6 месяцев финансового года (Mid-Year Review for the first six months)
- 6) Годовой отчет по результатам финансовой деятельности (Year-End Report)
- 7) Аудиторский отчет (Audit Report)
- 8) Упрощенные отчеты для граждан (Citizens Budget).

Особое внимание организация уделяет последнему виду документов – упрощенным для восприятия отчетам для граждан. Упрощенные отчеты не предполагают подробной детализации, но дают общее представление о бюджете в удобной форме, с элементами инфографики.

В раскрытии информации о бюджете важную роль играют некоммерческие организации, выполняющие функцию контролирующего органа. Помимо [International Budget Partnership](#) (IBP), в эту группу входят такие организации, как [Social Accountability International](#) (SAI), [Open Government Partnership](#) (OGP). В ноябре 2011 года в Танзании была принята [Дар-эс-саламская декларация](#) о прозрачности, подотчетности и о общественном участии в бюджетном процессе. Члены IBP ведут интересный [блог](#) по теме открытых бюджетов.

Главная идея этого движения сформулирована следующим образом:

"Государственные бюджеты формируются за счет выплат граждан, а также за счет доходов, которые приносят государственные активы. Таким образом, основополагающий принцип нашего движения заключается в том, что участие в процессе принятия решений в сфере государственного бюджета является фундаментальным правом и обязанностью всех граждан".

В этой же области действует и специально созданное в 2001 году отделение государственных расходов и финансовой подотчетности Всемирного Банка ([Public Expenditure and Financial Accountability](#) - PEFA). PEFA совместно с другими организациями была разработана [система оценки](#) управления государственными финансами.

Темой открытых данных, в том числе – в области открытых бюджетов активно занимается [Open Knowledge Foundation](#). В части открытых бюджетов важным проектом OKF является [OpenSpending](#). Цель проекта – отследить каждую финансовую транзакцию государства и представить ее в максимально доступном и полезном для использования виде: от школьника до open data гика.

На основе данных [OpenSpending](#) в Соединенном Королевстве был реализован проект "Where Does My Money Go", с помощью него можно посмотреть, на что именно идут деньги налогоплательщиков.

Схожие инициативы появляются и в России. Тема открытости, подотчетности и прозрачности активно эксплуатируется как проправительственными структурами, так и оппозиционно-либеральными объединениями. Проект "Открытый бюджет" А. Кудрина и созданного им Комитета гражданских инициатив нацелен на публичность формирования и исполнения бюджета на всех уровнях, включая муниципальный. В задачи проекта входит создание инструментов обратной связи при формировании бюджетов. Ожидается, что портал будет запускаться поэтапно с 1 сентября до 31 декабря 2012 года. Цель проекта – повышение роли граждан и законодательных органов в бюджетном процессе. В рамках инициативы "Открытый регион" Открытого правительства также прорабатываются подходы к предоставлению сведений о бюджете регионов.

Среди реализованных в направлении открытых бюджетов проектов в России можно отметить проекты партнерства "Информационная культура" – ["РосГосЗатраты"](#), ["Публичные доходы"](#).

Интернет-проекты в области открытых бюджетов условно можно разделить на три группы:

1. Порталы, предоставляющие открытый доступ к бюджетным данным и дата-сетам. Довольно часто данные о бюджете можно найти на портале открытых данных в разделе "Budget Data".
2. Платформы и сервисы, созданные для вовлечения граждан в бюджетный процесс. Это разного рода симуляторы, опросники, то, что называют "Citizen Budget".
3. Порталы и приложения, созданные экспертным сообществом, НКО, энтузиастами открытых данных, гражданскими активистами по анализу бюджетных данных на основе их вторичного использования. Это направление можно условно назвать "Re-use of Budget Data".

Раскрытию информации, в том числе – по бюджету, большое внимание уделяется правительством Новой Зеландии. ИТ-департаментом [изучаются лучшие практики](#) по использованию открытых данных, создана [рабочая группа](#) по вторичному использованию государственных данных. Энтузиастами открытых данных был создан "репозиторий" для проектов, использующих открытые данные – <http://opendatastories.org>.

В Великобритании [Казначейство Ее Величества](#) также уделяет особое внимание раскрытию информации о бюджете. Просветительскую функцию по бюджету и поправкам, экспертному обсуждению [взял на себя Deloitte](#).

В Австралии есть собственный портал для раскрытия информации о бюджете - <http://www.budget.gov.au>, на нем собраны основные документы о бюджете, есть упрощенный вариант - "Budget at a Glance", но отсутствует аналитика.

1 – Типичное представление информации о бюджете – на страницах соответствующих госструктур в виде документов для скачивания в разных форматах, примеры – [бюджетные данные Айовы](#), [Индианы](#). Продвинутым в этом плане выглядит портал Арканзаса - <http://transparency.arkansas.gov>. Помимо доходной и расходной части бюджета здесь можно найти информацию о заработной плате чиновников, информацию по облигациям. Обзорная статья по опыту США доступна [здесь](#). Судя по карте, лучшие практики в обеспечении прозрачности бюджета реализованы в [Вашингтоне](#), [Айдахо](#), [Монтане](#), [Нью-Гемпшире](#), [Мейне](#), [Западной Вирджинии](#) и [Арканзасе](#). В США есть отдельная организация, которая занимается проблемой участия законодательной власти в бюджетном процессе – [State Budget Solutions](#). Собственный каталог федеральных и региональных проектов в области открытых данных [ведет NIC](#).

Что характерно – практически во всех штатах созданы порталы по восстановлению экономики – "recovery portals" по аналогии с федеральным [recovery.gov](#) или проекты в области открытости и подотчетности "transparent portals".

2 – Отдельное направление представляют собой сервисы и платформы, созданные для вовлечения граждан в бюджетный процесс. С помощью [специальной формы](#) население Чикаго, к примеру, имеет возможность отправить свои замечания по поводу бюджета власти. В Ванкувере был создан проект "Думающий город", с помощью этого проекта [проводилось обсуждение](#) городского бюджета, налогов и сборов. В этом направлении хороший задел сделали канадцы из [Open North](#) со своим проектом [Citizen Budget](#), где с помощью специально созданного симулятора всем интересующимся предлагается поучаствовать в формировании бюджета. На основе этого решения был создан бюджетный [симулятор для Plateau Mont-Royal](#). Очень интересно выглядят решения [Delib](#) – компании, цель которой - "помогать государствам сплотить людей для принятия совместных решений при помощи умопомрачительных приложений". Предлагают опять-таки [бюджетный симулятор](#) и [приложение для визуализации](#). Решение было опробовано в [Wycombe](#) и [полицией Lincolnshire](#).

3 – В июле 2012 Пало-Альто запустил [платформу открытых данных](#). Двумя месяцами позже на основе этих данных была запущена [платформа открытого бюджета](#), с отличнейшей визуализацией доходной и расходной части бюджета. Вполне себе хороший пример наглядного отображения экономических данных демонстрирует другой американский город Redwood City. [Дашборд](#) отображает ключевые экономические индикаторы без подробной детализации. Еще один

пример – [проект Луизвилля "На что тратится Ваш доллар"](#). Что важно, там же собраны основные документы по бюджету. С помощью [Luiseville Checkbook](#) можно ознакомиться с расходами по заказчику, подрядчику, направлению, доступна информация по разным годам и категориям, есть детализация. Можно посмотреть [зарплаты чиновников](#), в том числе – пофамильно. Есть и [первичные данные](#) по бюджету.

NIC приводит 6 основных инструментов для обеспечения прозрачности бюджетов:

- Stimulus & recovery tracking tools. Обеспечивает контроль государственных расходов по штату, ведомству, категории и получателю. Примеры: портал [Алабамы](#) для стимулирования экономики, портал по восстановлению экономики [Нью-Йорка](#).
- State checkbooks. Интерактивные и удобные для поиска дата-сеты. Примеры: [открытые данные о бюджете Вирджинии](#), [расходы Кентукки](#).
- Open books. Представляет собой расширенное представление о бюджетном процессе, включает не только данные, но и отчеты, связанную информацию, документы и информацию о доходах чиновников. Примеры: ["открытая книга" Нью-Йорка](#), [портал Юты](#).
- Campaign finance & lobbying disclosure. Обеспечивает общественный контроль за бюджетами избирательных кампаний и кандидатов. Примеры: [Вашингтон](#), [Нью-Йорк](#), [Джорджия](#).
- Budget allocation tools. Инструменты, которые позволяют гражданам принимать непосредственное участие в формировании бюджета. Примеры: [медицинская помощь в Алабаме](#), [предложения по бюджету в Южной Каролине](#), [предложения по бюджету губернатору Юты](#).
- Consumer Protection Links. Сервисы по защите от мошенничества, злоупотреблений и коррупции. Примеры: защита от случаев мошенничества на портале генпрокурора во [Флориде](#), [Нью-Йорке](#), [Калифорнии](#).

Выводы:

- В России на уровне регионов необходимо развитие первой группы проектов – первичных государственных данных в области доходной и расходной части бюджета с детализацией, предоставление необходимых документов

- Решения в области открытых бюджетов могут быть разными и необязательно только в виде единого бюджетного портала и его региональных сегментов, важно закрепить общие принципы и подходы – это первичные данные, необходимые документы, желательность инструментов вовлечения и какого минимума графического отображения

- Для развития второй и третьей группы проектов необходимо оказывать дополнительное стимулирующее развитие в виде поддержки гражданских и экспертных инициатив в области открытых бюджетов, прозрачности и

подотчетности, поощрять проекты в области вторичного использования бюджетных данных.

- В российском варианте с созданием системы "Электронного бюджета" вовлечение общественности и экспертных организаций на уровне целей и задач в Концепции не прописано, т.е. комплексного понимания, для чего этот проект нужен не только госструктурам, но и гражданам – нет.

- Если брать поверхностно, хороший государственный портал в области открытого бюджета должен как минимум, предоставлять доступ к основным документам о бюджете, доступ к бюджетным данным и дата-сетам, иметь возможности для обратной связи и вовлечения граждан, давать общую аналитику и еще лучше – инфографику по бюджету. Если глубже – возникает проблема открытой/закрытой части бюджета, проблема детализации по отдельным ведомствам и территориям, проблема анализа госзакупок и т.д.