



**ОЦЕНКА УРОВНЯ ПРОЗРАЧНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**Алматы 2003**

В феврале-марте 2003 года общественный фонд "Транспаренси Казахстан" при поддержке Агентства США по международному развитию (ЮСАИД) провел экспертный опрос с целью получения максимально объективной оценки уровня прозрачности бюджетной системы Республики Казахстан.

Данная оценка, в свою очередь, была рассчитана на выявление:

- степени прозрачности бюджетной системы республики в целом и отдельно республиканского и местных бюджетов;
- уровня парламентского и общественного участия и контроля в процессе формирования и исполнения республиканского и местных бюджетов как важного условия прозрачности бюджетной системы;
- степени объективности отчетов центральных и местных органов государственной власти по поводу исполнения республиканского и местного бюджета.

В ходе проведения настоящего исследования было опрошено 55 респондентов, представляющих различные сферы деятельности, включая депутатов парламента и маслихатов республики, представителей неправительственных организаций, средств массовой информации, научно-исследовательских и информационно-аналитических учреждений, государственных служащих, предпринимателей, независимых экспертов.

1. По первому вопросу респондентам было предложено оценить уровень прозрачности основных процедур бюджетной политики Республики Казахстан – разработки, принятия и исполнения бюджета.

По первой из этих процедур 50% опрошенных отметили, что она является частично непрозрачной. 27,8% респондентов полагают, что разработка бюджета является полностью непрозрачной. И лишь по мнению 16,7% респондентов она выглядит полностью прозрачной.

Относительно принятия бюджета большинство респондентов (70,4%) считает данную процедуру бюджетной политики частично непрозрачной. В то же время количество опрошенных, отмечающих ее полную прозрачность (16,7%), превышает количество тех, кто настаивает на прямо противоположной точки зрения (9,3%). Это обстоятельство, видимо, объясняется тем, что принятие бюджета, которое происходит в парламенте и местных представительных органах власти – маслихатах, является более открытым для общественности, чем другие процедуры бюджетной политики.

Что касается исполнения бюджета, то, как и в предыдущих двух случаях, большинство респондентов оценивает эту процедуру как частично непрозрачную (44,4%). Вместе с тем, если подобные оценки по двум первым процедурам, были сделаны абсолютным большинством, то в данном случае можно говорить об относительном большинстве респондентов. Это связано с тем, что 42,6% опрошенных считают исполнение бюджета полностью непрозрачной процедурой. И всего лишь 9,3% респондентов настаивают на полной прозрачности принятия бюджета.

Если же сравнивать рассмотренные процедуры бюджетной политики между собой по уровню полной прозрачности и полной непрозрачности, то в обоих случаях наиболее прозрачным из них является принятие бюджета. Правда, по оценкам уровня полной прозрачности, данная процедура занимает одно место с разработкой бюджета (16,7%). По уровню же полной непрозрачности на первом месте стоит исполнение бюджета (42,6%), на втором – разработка бюджета (27,8%).

2. Респондентам также предложили оценить различные уровни государственного управления по критерию наибольшей степени прозрачности бюджетной политики. Для этого здесь была использована балльная система подсчета с ранжированием от 1 (наибольший балл) до 6 (наименьший балл) и последующим выявлением среднего балла. По результатам полученных на данный вопрос ответов был составлен следующий рейтинг:

1) республика - 3,3 балла;

2) область (включая города Астана и Алматы) - 3,5 баллов;

3) район - 3,6 баллов;

4) город областного значения, город районного значения сельские населенные пункты (поселок, аул, село, аульный (сельский) округ) - 3,8 баллов.

Таким образом, наибольшая степень прозрачности бюджетной политики наблюдается на уровне всей республики, олицетворяющей собой центральный уровень государственной власти и управления. Самой же непрозрачной здесь является бюджетная политика на уровне отдельно взятых населенных пунктов.

3. С использованием аналогичной балльной системы подсчета, предполагающей ранжирование от 1 (наибольший балл) до 5 (наименьший балл), респонденты оценили степень участия в процессе формирования бюджета различных субъектов. Результаты ответов на этот вопрос таковы:

3.1. На республиканском уровне:

Место в рейтинге	Субъект	Средний балл
1	Правительство республики	2,1
2	Администрация президента республики	2,2
3	Комитеты мажилиса и сената парламента республики по финансам и бюджету	3
4	Депутаты обеих палат парламента из других комитетов	3,3
5	Представители общественных организаций	4,1
6	Привлеченные эксперты	4,2

3.2. На местном (областном, районном, городском) уровнях:

Место в рейтинге	Субъект	Средний балл
1	Аким	2
2	Соответствующие структуры акимата	2,6
3	Депутаты маслихата	3,1
4	Представители общественных организаций	3,9
4	Привлеченные эксперты	3,9

Таким образом, очевидно, что наибольшее участие в процессе формирования бюджета принимают и, следовательно, имеют наибольшее влияние на этот процесс как на республиканском, так и на местном уровне соответствующие органы исполнительной власти. После них в данном рейтинге стоят соответствующие структуры и депутаты парламента и маслихатов. Самый же низкий уровень участия в данном процессе приходится на представителей общественных организаций и независимых экспертов. Причем, надо отметить, что менее всего это участие проявляется на республиканском уровне.

4. При оценке степени объективности исполнения бюджета по установленным статьям расходов большинство респондентов (68,5%) считает, что часть бюджетных средств используется не по назначению, то есть идет на непредусмотренные статьи расходов, с ущербом для бюджета.

40,7% опрошенных полагают, что в процессе исполнения бюджета те или иные государственные органы часто вынуждены исполнять одни расходные статьи за счет средств, предназначенных для исполнения других расходных статей. При этом бюджет не несет никаких потерь.

И всего лишь 9,3% респондентов утверждают, что бюджетные средства тратятся строго на установленные соответствующими законодательными или подзаконными актами статьи расходов.

5. Оценивая причины нецелевого использования бюджетных средств, респонденты дали ответы, по которым можно выстроить следующий рейтинг:

- а) слабая система контроля за исполнением бюджета - 68,5%;
- б) несовершенство отношений между бюджетами различных уровней государственного управления - 48,1%;
- в) моральная нечистоплотность чиновников, распоряжающихся бюджетными средствами - 42,6%;
- г) несовершенство бюджетного законодательства, создающее возможности для его нарушения, и недостаточный объем денежных средств, выделяемых на исполнение тех или иных статей расходов - 35,2%.

Таким образом, основной причиной нецелевого использования бюджетных средств признана слабая система контроля за исполнением бюджета.

6. Существующую систему контроля за расходованием бюджетных средств большинство респондентов оценили как недостаточно эффективную

(68,5%). 27,8% опрошенных считают, что эта система совсем неэффективная. И лишь 3,7% респондентов признали ее достаточно эффективной.

7. На вопрос относительно наличия у них возможности для ознакомления с информацией по отчетности тех или иных государственных органов об исполнении государственного бюджета положительно ответили 50% респондентов. В то же время 46,3% опрошенных заявили, что такой возможности у них нет. В связи с этим уровень возможности для ознакомления граждан республики с отчетами об исполнении государственного бюджета нельзя назвать достаточно высоким.

8. С информацией по тех или иных государственных органов об исполнении государственного бюджета по мере необходимости знакомятся 40,7% респондентов. 11,1% опрошенных делают это всегда, когда такая информация имеется. Очень редко такую информацию узнают 7,4% и совсем не знакомятся с ней 1,9% опрошенных.

9. Отмечая наиболее доступные для них источники получения информации об исполнении государственного бюджета, респонденты дали ответы, по которым можно составить следующий рейтинг:

а) из отчетов данных государственных органов, опубликованных в СМИ - 50%;

б) непосредственно из соответствующих государственных органов в силу своего должностного (служебного) положения - 42,6%;

в) из авторских материалов с оценками исполнения государственного бюджета в СМИ - 20,4%;

г) непосредственно из соответствующих государственных органов в связи с взаимодействием с ними на общественных началах - 7,4%.

Как видно, наиболее всего для респондентов доступны материалы с отчетностью об исполнении государственного бюджета, которые опубликованы в тех или иных средствах массовой информации. Менее же всего они могут получать эту информацию из соответствующих государственных органов по неофициальным каналам.

10. Респондентам было также предложено выявить степень эффективности деятельности и объективности отчетности различных государственных органов, осуществляющих контроль за расходованием бюджетных средств. В данном случае вновь была использована балльная система подсчета с ранжированием от 1 (наибольший балл) до 5 (наименьший балл) и последующим выявлением среднего балла. Результаты ответа на данный вопрос таковы:

10.1. Эффективность деятельности:

Место в	Контрольные органы	Средний
---------	--------------------	---------

рейтинге		балл
1	Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета	3,3
2	Комитет финансового контроля Министерства финансов	3,4
3	Службы внутреннего контроля министерств и иных центральных органов	3,5
3	Ревизионные комиссии маслихатов	3,5
3	Орган, уполномоченный акимом	3,5

В данном случае наиболее эффективной признана деятельность Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Последнее же место в данном рейтинге разделили между собой службы внутреннего контроля различных министерств и иных центральных органов власти, ревизионные комиссии маслихатов и органы, уполномоченные соответствующими акимами.

#### 10.2. Объективность отчетности

Место в рейтинге	Контрольные органы	Средний балл
1	Комитет финансового контроля Министерства финансов	3
2	Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета	3,2
3	Орган, уполномоченный акимом	3,4
4	Ревизионные комиссии маслихатов	3,5
5	Службы внутреннего контроля министерств и иных центральных органов	3,6

Таким образом, по степени объективности отчетности о своей работе по осуществлению контроля за расходованием бюджетных средств лидирует Комитет финансового контроля Министерства финансов РК. Последнее место в данном рейтинге, как и в предыдущем, занимают службы внутреннего контроля министерств и иных центральных органов власти.

11. 66,7% респондентов считают, что в Казахстане необходимо функционирование внебюджетного Национального фонда. Свои ответы они обосновывают следующими моментами:

- а) необходимость наличия резервного денежного фонда на случай чрезвычайных ситуаций, требующих солидных бюджетных затрат, включая, например, поддержание курса тенге, выплату долговых обязательств и т.д.;
- б) недопущение притока в экономику страны лишних денег, способного привести к гиперинфляции;
- в) избежание нарушений макроэкономической стабильности;
- г) снижение зависимости исполнения государственного бюджета от внешних факторов, включая неблагоприятную конъюнктуру цен на мировых рынках сырья;
- д) эффективное использование государственных сбережений;
- е) накопление средств для будущего поколения казахстанцев.

По мнению же 31,5% опрошенных Национальный фонд в республике не нужен, во всяком случае, в том виде, в каком он функционирует в настоящее время, по следующим основаниям:

- а) закрытость Национального фонда от общества;
- б) неподконтрольность Национального фонда парламенту страны;
- в) отсутствие четкого обоснования экономической целесообразности существования этого фонда;
- г) неиспользование средств Национального фонда для решения актуальных социально-экономических проблем республики, включая инвестирование слаборазвитых отраслей экономики;
- д) создание дополнительных возможностей для коррупции в государственном аппарате;
- е) сомнения у граждан страны в объективности использования средств Национального фонда;
- ж) невключение Национального фонда в бюджетную систему республики;
- з) вероятность нецелевого использования средств Национального фонда;
- и) отсутствие законодательной базы, обеспечивающей эффективную деятельность Национального фонда.

12. Относительно наличия у них возможностей ознакомиться с официальной информацией о деятельности Национального фонда положительно ответили 50% респондентов. 41,3% опрошенных таких возможностей не имеют.

13. Большинство респондентов (38,9%) знакомится с информацией о деятельности Национального фонда из отчетов соответствующих государственных органов, опубликованных в СМИ. Непосредственно из соответствующих государственных органов в силу своего должностного (служебного) положения такую информацию могут получать 27,8% опрошенных.

25,9% респондентов получают информацию о деятельности Национального фонда в основном из авторских материалов с оценками этой

деятельности, опубликованных в тех или иных СМИ. И лишь 3,7% респондентов могут знакомиться с этой информацией непосредственно из соответствующих государственных органов в связи с взаимодействием с ними на общественных началах.

14. Оценивая уровень объективности официальной информации о деятельности Национального фонда, 57,4% респондентов считают ее частично объективной. Совсем необъективной эту информацию оценили 16,7% опрошенных. И лишь 9,3% респондентов находят данную информацию полностью объективной.

15. Относительно участия общественности в бюджетной политике государства респонденты считают, что в Казахстане существуют следующие формы такого участия:

а) участие в специальных публичных слушаниях по вопросам бюджетной политики, проводимых представительными органами - 44,4%;

б) привлечение представительными органами независимых экспертов к своей работе по вопросам бюджетной политике - 31,5%;

в) обращение в государственные органы с заявлениями, запросами, предложениями по вопросам бюджетной политики - 25,9%;

г) участие в работе заседаний (сессий) представительных органов при рассмотрении вопросов бюджетной политики с правом совещательного голоса, а также осуществление независимого мониторинга и анализа (экспертизы) бюджетной политики государства с последующим обнародованием их результатов - 18,5%;

д) привлечение представительными органами независимых экспертов к своей работе по вопросам бюджетной политике - 7,4%;

е) участие в работе заседаний центральных и местных органов исполнительной власти при рассмотрении вопросов бюджетной политики с правом совещательного голоса - 3,7%.

Таким образом, наиболее частым, по мнению респондентов, является участие представителей общественности в специальных публичных слушаниях по вопросам бюджетной политики, проводимых представительными органами разных уровней. Менее же распространенным признано такое участие в работе заседаний по аналогичным вопросам центральных и местных органов исполнительной власти.

Нужно также отметить, что, по мнению 14,8% респондентов, в республике вообще не наблюдается какого-либо участия общественности в бюджетной политике государства.

16. Респонденты также полагают, что на наблюдаемый сегодня низкий уровень участия общественности в бюджетной политике Республики Казахстан на разных уровнях государственной власти и управления влияют следующие факторы:

а) слабая развитость институтов гражданского общества - 51,9%;

- б) закрытый характер деятельности органов власти в целом – 50%;
  - в) отсутствие механизмов контроля со стороны общественности за расходованием бюджетных средств - 46,3%;
  - г) недостаточный уровень знаний граждан о специфике функционирования бюджетной системе республики - 35,2%;
  - д) нежелание органов власти взаимодействовать с представителями общественности по вопросам бюджетной политики - 31,5%;
  - е) отсутствие у общественности доступа к информации по вопросам бюджетной политики - 27,8%;
  - ж) ограничение возможностей для участия общественности в процессе формирования бюджета на соответствующем уровне государственного управления - 18,5%;
- з) неприятие властями замечаний и предложений от представителей общественности по бюджетной политике - 16,7%.

Отсюда следует, что наиболее всего участию общественности в бюджетной политике государства в Казахстане препятствует слабая развитость институтов гражданского общества. В то же время на ограничение этого участия меньше всего влияет неприятие властями замечаний и предложений от представителей общественности по бюджетной политике.

17. На взгляд респондентов, для повышения уровня прозрачности бюджетной системы Республики Казахстан необходимо принять следующие меры, которые они распределили по степени значимости в следующем порядке:

- а) наделение парламента республики функциями контроля за деятельностью правительства в целом и расходованием средств республиканского бюджета, в частности - 72,2%;
- б) расширение практики проведения представительными органами всех уровней публичных слушаний по вопросам бюджетной политики - 61,1%;
- в) публикации в СМИ периодических (ежеквартальных, полугодовых, годовых) сообщений правительства и акиматов о состоянии, доходах и расходах бюджета на соответствующем уровне государственного управления - 59,3%;
- г) введение Национального фонда в бюджетную систему республики и его подконтрольности парламенту - 51,9%;
- д) четкая регламентация исполнения расходных статей бюджета - 46,3%;
- е) привлечение представительными и исполнительными органами власти представителей общественности в качестве экспертов к реализации бюджетной политики на соответствующем уровне государственного управления - 33,3%;
- ж) предоставление всем гражданам и негосударственным организациям республики возможности обращаться в соответствующие государственные органы и получать от них информацию о состоянии, доходах и расходах бюджета на данном уровне государственного управления - 29,6%.

Таким образом, одной из наиболее первоочередных задач по обеспечению прозрачности бюджетной системы признано придание

парламенту республики контрольных функций за деятельностью правительства, в том числе и по исполнению им бюджета.

## **Выводы**

По приведенным выше результатам настоящего исследования, полученным в ходе анкетного опроса и обработки его данных, можно сделать следующие выводы:

1. Ответы респондентов позволяют оценивать бюджетную систему и бюджетную политику в Республике Казахстан как недостаточно прозрачную. При этом самыми закрытыми от населения страны являются процедуры формирования и особенно исполнения бюджета, находящиеся в исключительной компетенции органов исполнительной власти.

2. Оценка степени прозрачности бюджетной политики в разрезе различных уровней государственного управления по критерию выявила, что наибольшая непрозрачность этой политики наблюдается на уровне отдельных городских и сельских населенных пунктов. Видимо, это объясняется следующими моментами.

Во-первых, наличием в административно-территориальных единицах, стоящих ниже районов и городов областного значения, исключительно исполнительных органов власти в лице соответствующих акимов и отсутствием здесь маслихатов, которые бы могли принять то или иное участие в бюджетной политике.

Во-вторых, дистанцированием данных населенных пунктов от центра, что снижает уровень обеспечения контроля соответствующих центральных органов за расходованием бюджетных средств на местах.

В-третьих, неразвитостью на местах ценностей и институтов гражданского общества и низким уровнем гражданской активности большинства местного населения, что влияет на его неучастие в бюджетной политике соответствующих населенных пунктов.

3. В восприятии значительной казахстанцев бюджетная политика государства на всех его уровнях представляется необъективной ввиду того, что определенная часть бюджетных средств используется не по назначению, то есть идет на непредусмотренные статьи расходов, с ущербом для бюджета. Данное восприятие вполне может быть основано на подтверждающих его отчетах тех или иных государственных органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджета, которые периодически выявляют всевозможные нарушения в данном процессе.

4. Одной из наиболее основных причин необъективной бюджетной политики признана слабая система контроля за исполнением бюджета. При этом самыми неэффективными и необъективными в своей деятельности признаны ревизионные комиссии маслихатов, органы, уполномоченные соответствующими акимами, и службы внутреннего контроля министерств и иных центральных органов.

5. Опрос выявил относительно небольшой уровень информированности населения республики об исполнении бюджета на различных уровнях государственного управления. В основном это связано с тем, что большинство граждан могут знакомиться с данной информацией по отчетам данных государственных органов, опубликованным в СМИ или полученным непосредственно в рамках своей работы в соответствующих государственных органах. Но тем самым они получают одностороннее представление о результатах расходования бюджетных средств, что не позволяет им объективно оценивать этот процесс.

6. Хотя деятельность в Казахстане внебюджетного Национального фонда признана необходимой, в то же время она представляется закрытой от большей части населения республики. Судя по результатам опроса, определенная часть граждан совсем не имеет никаких возможностей получать и знакомиться с информацией о деятельности Национального фонда. Те же, кто такие возможности имеют, знакомятся с такой информацией главным образом из официальных источников. При этом далеко не все граждане доверяют официальной информации о Национальном фонде, считая ее частично объективной. Не случайно поэтому, что довольно большое число респондентов одним из важных условий обеспечения прозрачности деятельности Национального фонда, как и всей бюджетной политики, считают введение фонда в бюджетную систему республики и его подконтрольности парламенту.

7. В Казахстане наблюдается низкий уровень участия представителей общественности в бюджетной политике государства. Причем наиболее всего это прослеживается на республиканском уровне, чем на местном. К тому же чаще всего такое участие в той или иной форме наблюдается в рамках работы соответствующих представительных органов власти (парламент, маслихаты), нежели исполнительных органов. Это обстоятельство лишний раз подтверждает закрытый характер деятельности органов государственной власти и управления, в том числе и в области бюджетной политики. В то же время немалую роль в недостаточном участии граждан в бюджетном процессе играют слабая развитость институтов гражданского общества в республике, а также отсутствие у общественности механизмов контроля за расходованием бюджетных средств и недостаточный уровень знаний граждан о специфике функционирования бюджетной системы республики.