

РЕЙТИНГ ПРОЗРАЧНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

ОТЧЕТ

Содержание

1. Введение
2. Результаты исследования
 - 2.1 Анализ законодательства
 - 2.2 Результаты анкетирования
 - 2.3 Результаты мониторинга сайтов Акиматов
3. Заключение
4. Приложения

1. Введение

ОФ «Центр экономических исследований, мониторинга и оценки» представляют вашему вниманию результаты исследования проведенного в 2010 году по прозрачности местных бюджетов 5 областей Казахстана. Зачем нужна прозрачность местных бюджетов? Прозрачность создает условия для общественного обсуждения деятельности государственных органов в бюджетном процессе и позволяет реализовать право общественности на информацию о бюджете, а также учесть ее мнение в конечных решениях по бюджету. Прозрачность повышает доверие населения и институтов гражданского общества к власти, поскольку они лучше понимают ее действия, что создает предпосылки для общественного согласия. Основными целями исследования явилось определение рейтинга прозрачности местных бюджетов, включающих в себя доступность информации о местном бюджете широкой общественности на всех этапах бюджетного процесса, открытость бюджетного процесса и возможность общественного участие в нем. Так как проект пилотный, объектом исследования стали бюджеты пяти областей Казахстана: Атырауской, Актыубинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской и Южно-Казахстанской областей. В тоже время мы убеждены, что подобные оценки уровня прозрачности местных бюджетов должны распространяться на все уровни местных бюджетов на территории всей страны. В основу методологии исследования была взята методологии индекса открытости бюджетов Международного бюджетного партнерства, которая оценивает открытость национальных бюджетов в 94 странах мира.

Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (пересмотренный 28 февраля 2001 г.) содержит четыре основных принципа по обеспечению прозрачности:

- 1) четкость роли функций органов власти;
- 2) информирование общественности;

- 3)открытость подготовки, исполнения бюджета и бюджетной отчетности;
- 4)гарантии достоверности.

Кодекс является одним из принятых на международном уровне стандартов, мониторинг которых осуществляет Форум по финансовой стабильности. Таким образом, можно сказать, что прозрачность бюджета и бюджетного процесса - открытый доступ для общественности достоверной бюджетной информации и процесса при четко описанных функциях органов власти по ее осуществлению.

Принцип транспарентности Бюджетного Кодекса республики Казахстан закрепляет обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации.

Прозрачность бюджета и бюджетного процесса отвечает не только целям подотчетности государства своим гражданам, но и является необходимым условием хорошего управления.

В рамках исследования также был проведен мониторинг сайтов акиматов на наличие и полноту бюджетной информации, так как он является одним из компонентов эффективного обеспечения доступа к бюджетной информации. Основным результатом исследования является то, что ни одна область не отвечает всем критериям прозрачности обозначенных в методологии исследования. Наибольшее количество баллов набрала Актюбинская область, набрав 58 процентов из 100 возможных, 42 процента Восточно-Казахстанская, 39 Атырауская, 38 процентов Южно-Казахстанская и наименьшее количество баллов набрала Карагандинская область, набрав 35 процентов из 100 возможных. Результаты мониторинга сайтов акиматов говорят о более печальных результатах, только сайт Акимата Восточно-Казахстанской области ответил всем критериям мониторинга.

Основные выводы исследования говорят о том, что прозрачность местных бюджетов и бюджетного процесса еще далеки от признанных стандартов прозрачности, и государственным органам, осуществляющим бюджетную политику на местах есть к чему стремиться. По результатам Индекса открытости национальных бюджетов, где объектом исследования был республиканский бюджет, Казахстан набрал 38 баллов из 100 возможных. Результаты исследования республиканского бюджета и местных бюджетов перекликаются, обозначая недостаточную открытость бюджетного процесса и доступность бюджетной информации.

Мы надеемся, что результаты исследования будут интересны лицам, принимающим решения в бюджетной сфере, для реализации реформ в бюджетной политике направленных на повышении доступности бюджетной информации и большей открытости бюджетного процесса.

Благодарности

Выражаю благодарность всем экспертам, участвовавшим в проведении исследования: Марии Умаровой из Актобе, Улугбеку Тналиеву из Атырау, Мунире Абуловой из Усть-Каменогорска, Райхан Хобдабергеновой из Шымкента, Нине

Еркаевой из Караганды, Дине Хасеновой и Наталье Гилевой из Астаны, которые оказали неоценимую помощь в сборе информации, заполнении опросника и анализе сайтов государственных органов. Без их помощи трудно представить данный отчет. Выражаю благодарность Фонду Сорос-Казахстан за финансирование данного проекта, поддержку реформ в Казахстане направленных на повышение прозрачности государственных финансов.

2. Методология

Предметом исследования стали сравнительные данные о доступности общественности бюджетной информации на каждой из четырех стадий бюджетного процесса и открытости бюджетного процесса и возможности общественного участия в нем. Данное исследование является независимым взглядом НПО на доступность бюджетной информации и открытость бюджетного процесса на местном уровне. В исследовании использовалась информация, доступная из публичных источников.

Для проведения исследования был разработан опросник, который содержит вопросы по двум блокам исследования (приложение 1.):

- 1) Доступность информации о местном бюджете на каждом из четырех этапов бюджетного процесса.
- 2) Открытость бюджетного процесса, общественное участие в бюджетном процессе.

Опросник состоит из 40 вопросов с вариантами из нескольких ответов. Ответы на вопросы формируют уровень (рейтинг, индекс) открытости местных бюджетов.

Исследование не преследовало цели мониторинга соблюдения Бюджетного кодекса и содержит вопросы отражающие практику, нежели требование законодательства. Ответы на вопросы подкрепляются ссылками на тот или иной источник информации. Большинство вопросов содержит пять вариантов ответов. Ответы на первый и второй ответ расцениваются как положительная практика, ответы на третий вопрос менее удовлетворительный и ответ на четвертый вопрос как неудовлетворительный. Ответ на пятый вопрос расценивается как неприменимый в существующей практике. В опроснике всего четыре вопроса, на которые ответ будет «не применимо», и он не оказывает никакого влияния на весь индекс. В тоже время эти вопросы необходимы для оценки прозрачности местных бюджетов в будущем, например два вопроса касаются стратегических планов государственных органов, которые по законодательству нашли применение с 2010 года, а объектом исследования являются бюджеты за 2009 год.

Каждому варианту ответа присваивается определенный коэффициент. В идеальном варианте сумма коэффициента равняется 100 процентам. Таким образом, первый ответ весит 100 процентов, второй ответ 67, третий 33. Четвертый ответ весит ноль, так как отражает отрицательную практику. Исходя из практических ответов, суммируется реальный коэффициент и составляется рейтинг прозрачности той или иной области. Вопросы оценивают общественно-доступную информацию, выпускаемую местными органами власти, отражают открытость бюджетного процесса и описывают возможность участия общественности в нем.

Первый раздел, состоящий из 20 вопросов, оценивает доступность общественности бюджетной информации на каждой из четырех стадий бюджетного процесса. Основным критерием, в качестве ответа, здесь выступает общественно доступная

для любого жителя области информация. В какой форме распространяется информация, какие инструменты распространения, источники информации. Информация о какой из стадий бюджетного процесса является наиболее доступной для граждан. Является ли информация доступной из открытых источников или необходимо делать запрос, публикуется ли информация только на сайте местного органа или местной прессе. Используют ли местные власти другие формы распространения о бюджете, публикуется ли гражданский бюджет, публикуются ли отчеты ревизионных комиссий по исполнению бюджета.

Второй раздел опросника оценивает открытость бюджетного процесса, а также общественное участие в бюджетном процессе. Принцип транспарентности в Бюджетном кодексе РК предполагает открытость бюджетного процесса для общественности и СМИ. Но к сожалению, в том же Бюджетном кодексе не дается определение открытости бюджетного процесса, поэтому в опроснике были использованы определения таких международных организаций, как Международный валютный фонд (МВФ). В Казахстане нет практики выступления местных властей с бюджетным заявлением. Большей частью местные власти предоставляют постфактум отчеты, в которых содержатся итоги социально-экономического развития области.

Опросник содержит вопросы о возможности участия в бюджетном процессе, вовлечении общественности в бюджет по инициативе местных властей, независимо от того отражена ли такая инициатива в законодательстве или нет. Поэтому акцент сделан на открытости бюджетного процесса на всех его стадиях, начиная с формирования и заканчивая отчетом об исполнении. Исследование должно было дать ответ на следующие вопросы: являются ли открытыми сессии маслихата по обсуждению бюджета, можно ли их посетить без предварительной аккредитации, участвует ли НПО на сессиях маслихата при утверждении бюджета, встречаются ли местные органы власти с населением по обсуждению параметров бюджета, по приоритетам бюджетных программ, своевременность предоставления информации общественности по решениям принятым в бюджетной сфере. Объектом исследования стали бюджеты и бюджетный процесс 5 областей Казахстана за 2009 год. Использованные источники информации: сайты местных органов власти, местные СМИ, публичные заявления местных органов власти, интервью. Показателями или критериями исследования стали: доступность информации общественности, своевременность предоставления информации общественности, заинтересованность местных органов власти вовлекать граждан в бюджетный процесс, заинтересованность местных органов власти в распространении бюджетной информации, практика подотчетности местных органов власти перед населением.

В рамках исследования также был проведен мониторинг сайтов акиматов областей и гг. Алматы и Астана на содержание бюджетной информации, так как наличие бюджетной информации в свободном доступе в сети Интернет является важным элементом, гарантирующим равноправный и своевременный доступ к бюджетной информации. В основу методологии мониторинга сайтов легли три критерия:

1. наличие бюджетной информации на сайте государственного органа,
2. полнота информации, и
3. актуальность.

Под полнотой информации нами были предложены три основных бюджетных документа: прогноз социально-экономического развития, утвержденный бюджет,

годовой отчет об исполнении бюджета. Актуальность подразумевала информацию о бюджете за 2009 год, так как это последний год когда бюджет уже исполнен. Каждому положительному ответу на каждый критерий присваивался один бал, по второму критерию по одному балу за каждый из трех документов. Таким образом, максимально возможный бал, который мог набрать один сайт государственного органа, составляет пять баллов.

3. Результаты исследования

3.1. Анализ законодательства

Методология Международного бюджетного партнерства определяет восемь ключевых документов в бюджетном процессе.

Семь ключевых документов	Практика применения/ст атус публикации	Комментарий
До бюджетное заявление	Да	В Бюджетном кодексе под этим документом следует понимать прогноз социально- экономического развития и бюджетные параметры.
Проект бюджета	Есть/нет	В Бюджетном кодексе нет такого требования и нет практики применения.
Утвержденный бюджет	Есть	Публикуется
Гражданский бюджет	Нет	В законодательстве нет подобного требования и практика такой инициативы отсутствует.
Отчеты в течение года	Есть	Публикуются ежеквартальные отчеты
Полугодовой отчет	Есть	Законодательного требования нет, но есть практика
Годовой отчет	Есть	Есть требование законодательства публиковать годовые отчеты
Отчет Аудитора	Нет	Местные бюджеты контролируются ревизионными комиссиями маслихата и на практике их отчеты не публикуются. В тоже

		время ревизионные комиссии не отвечают критериям внешнего контроля.
--	--	---

Международные организации как Международный валютный фонд(МВФ), Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития разработали документы по ответственному и эффективному управлению общественными финансами, содержащие условия прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере.

1. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (пересмотренный 28 февраля 2001 г.). Содержит четыре основных принципа по обеспечению прозрачности:

- 1) четкость роли функций органов власти;
- 2) информирование общественности;
- 3) открытость подготовки, исполнения бюджета и бюджетной отчетности;
- 4) гарантии достоверности.

Является одним из принятых на международном уровне стандартов, мониторинг которых осуществляет Форум по финансовой стабильности.

2.Оптимальная практика по обеспечению прозрачности бюджета ОЭСР (обновлена в 2001 г.) содержит основные принципы лучшей практики представления бюджетной информации в законодательные органы власти и СМИ. Документ формально одобрен странами — членами ОЭСР.

3.Лимская декларация о руководящих принципах аудита. Декларация принята членами Международной организации высших органов финансового аудита (1977), содержит изложение согласованных принципов в отношении проведения независимого аудита общественных финансов, а также соответствующих методов работы.

Привлекательность данных документов заключается в их универсальной применимости в странах с различным бюджетным законодательством, более того эти документы являют собой рекомендации по лучшим практикам, которые возможно внедрить в национальное законодательство.

Законодательство Казахстана также содержит немало положений, закрепляющих принципы прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере. Например, принцип транспарентности Бюджетного кодекса гласит: «обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации». В этом принципе приводится конкретный перечень документов, которые подлежат обязательной публикации в СМИ, провозглашается

обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации.

В тоже время национальное законодательство не предполагает публикации проекта бюджета подготовленного для рассмотрения и утверждения представительным органом. Проект республиканского бюджета, поступающий в Парламент, уже становится публичным документом через средства массовой информации участвующих в парламентских слушаниях по бюджету. То же самое происходит и на местном уровне, хотя рассмотрение бюджета области на заседаниях маслихата не так активно освещается местными СМИ, но также становится доступным общественности. Таким образом, ограничения по публикации проекта бюджета не оправданы, в то время как открытость подготовки бюджета является важным элементом прозрачности бюджетного процесса.

Принцип транспарентности также декларирует обязательную открытость бюджетного процесса, но не дает определение открытости. Открытость бюджетного процесса предполагает предоставление исчерпывающей информации на всех его этапах - подготовки, исполнения бюджета и бюджетной отчетности. Но Бюджетный кодекс ограничивает эту открытость, не требуя обязательной публикации проектов бюджетов, полугодовых отчетов об исполнении, аналитических отчетов по исполнению бюджета, подготовки и распространения гражданских бюджетов. На практике различные страны публикуют проект бюджета, так как проект бюджета является важным документом, который дает представление о политике государства на предстоящий период.

Лимская декларация не является обязательным к исполнению международным договором, а сводом общепризнанных принципов и рекомендаций, полнота и качество реализации которых зависят от доброй воли высших органов финансового контроля соответствующей страны. Но в тоже время очевидным является тот факт, что Лимская декларация была принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), членом которого является Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета в РК, накладывает определенные обязательства на соблюдение определенных принципов при проведении внешнего контроля.

Одним из восьми ключевых документов в бюджетном процессе является отчет аудитора. Пункт 3 статьи 18 Лимской декларации гласит: «все управление государственными финансами, независимо от того, отражены они в общем национальном бюджете или нет, должно быть объектом контроля высшего контрольного органа. Управление теми частями государственных финансов, которые исключены из национального бюджета, не должно выводиться из-под контроля высшего контрольного органа». Высшим контрольным органом в Республике Казахстан является Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. Как видно из названия органа, объектом контроля Счетного комитета в Казахстане является республиканский бюджет. Таким образом, местные бюджеты выведены из объекта контроля высшего контрольного органа страны, за исключением трансфертов республиканского бюджета в местные бюджеты. Но это не означает, что местные бюджеты лишены возможности внешнего контроля. Согласно Бюджетному кодексу ревизионные комиссии маслихатов осуществляют внешний государственный финансовый контроль на местном уровне. Ревизионные комиссии маслихата входят систему органов

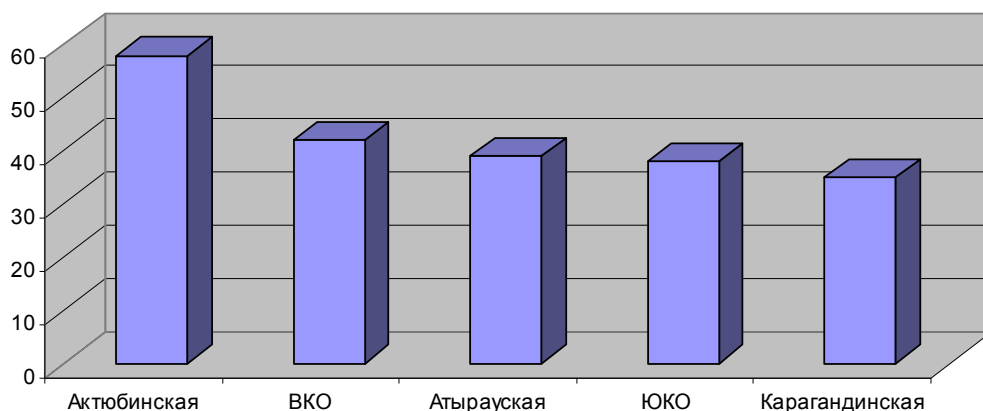
государственного финансового контроля. В тоже время роль ревизионных комиссий маслихата в осуществлении внешнего финансового контроля на местном уровне неоднозначна. Та же Лимская декларация требует: «Члены и сотрудники высшего контрольного органа должны иметь квалификацию и честность, необходимые для того, чтобы успешно выполнять возложенные на них обязанности». Членами ревизионной комиссии маслихата на которых возложена функция внешнего контроля местных бюджетов не всегда могут отвечать данным требованиям, в силу того что они являются депутатами избранными местным населением. То есть депутаты маслихатов не всегда имеют и не должны иметь специального образования для осуществления внешнего финансового контроля. Хотя в компетенцию ревизионной комиссии маслихата входит привлечение аудиторских организаций, на практике этого не происходит. Во всех пяти областях, где было проведено исследование, ревизионные комиссии маслихата в своей деятельности на практике не привлекали аудиторские организации к проведению контроля. Таким образом, система внешнего контроля местных бюджетов не отвечает международным стандартам и требует изменений на законодательном уровне. Это возможно через расширение полномочий Счетного комитета на законодательном уровне или предоставления ревизионным комиссиям отдела или аппарата состоящего из квалифицированных сотрудников, которые могли бы осуществлять эту деятельность на профессиональном уровне. В итоге можно отметить, что из восьми ключевых документов на местном уровне отсутствует практика применения по трем важным документам (проект бюджета, гражданский бюджет, отчет аудитора) и законодательное обеспечения такого требования по двум документам как проект бюджета и гражданский бюджет. Внесение дополнений в Бюджетный кодекс по части внедрения требования обязательного опубликования проекта бюджета и гражданского бюджета и отчетов по ним, могли существенно продвинуть уровень открытости бюджетного процесса.

Бюджетное законодательство регламентирует разработку огромного количества документов, которые в большинстве случаев не подлежат обязательной публикации, несмотря на открытость бюджетного процесса. На наш взгляд законодательную основу прозрачности в бюджетной сфере составляет доступность для общественности максимально широкого спектра стратегической и оперативной информации, которая представляется общественности своевременно в понятной и доступной форме.

Результаты индекса

По результатам заполнения анкет уровень открытости местных бюджетов пяти областей в пяти областях Казахстана за 2009 год составил 58 процентов в Актюбинской, 42 процента в Восточно-казахстанской области, 39 процентов в Атырауской, 38 процентов в Южно-казахстанской и 35 процентов в Карагандинской областях. Ни одна область не набрала максимально возможного высокого процента. Актюбинская область набрала самый высокий процент, Карагандинская самый низкий и три области показали почти одинаковые результаты.

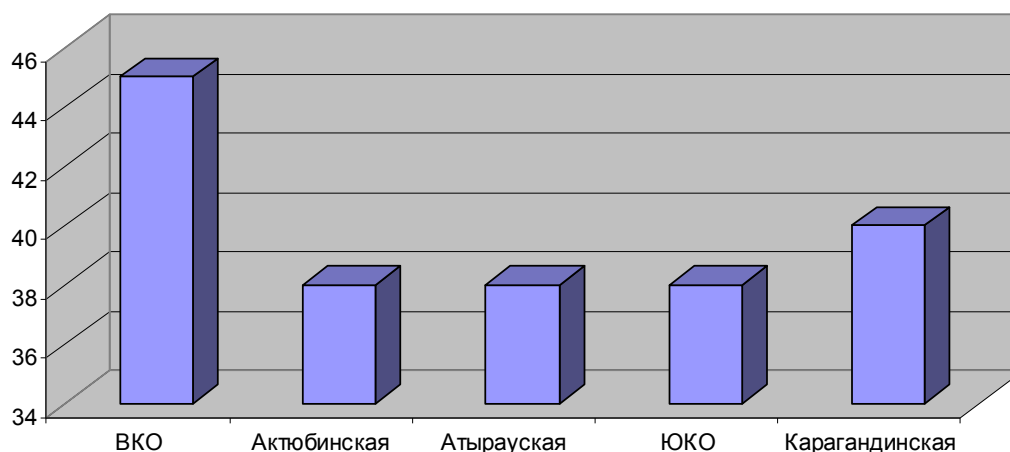
Уровень открытости местных бюджетов пяти областей Казахстана за 2009 год.



В идеале, при положительном ответе (первый вариант ответа опросника) на все вопросы рейтинг составил бы 100 процентов. Анкета состоит из 40 вопросов, из них 18 вопросов по доступности информации, остальные вопросы касаются бюджетного процесса. Из 40 вопросов, только 4 вопроса не участвуют в составлении рейтинга, так как они не применимы в действующей практике, но являются важными для составления рейтингов в будущем. Это два вопроса по доступности стратегических планов государственных органов и отчетов по их исполнению, так как они введены в действие в бюджетный процесс на местном уровне с 2010 года, а объектом исследования были бюджет и бюджетный процесс 2009 года. И два вопроса по гражданским бюджетам. Гражданский бюджет – это популярное описание бюджета, понятное для граждан, не являющихся специалистами в области бюджета и финансов, применяется в ряде стран, с целью более доступного информирования населения о бюджетной политике государства. Составление гражданских бюджетов не обеспечено требованием законодательства, но могло бы стать инициативой местных органов власти по продвижению идей прозрачности. Доступность информации не означает ее понятность. Именно понятность бюджета, возможность для гражданина, не имеющего специального образования в области государственных финансов, оценить, «куда же все-таки уходят деньги», и называют прозрачностью.

Исследование не преследовало цели отследить соблюдение бюджетного законодательства местными органами власти, и содержало вопросы о доступности информации, которую не требует бюджетное законодательство, например доступность проекта бюджета. Анкета была составлена на базе анкеты Индекса открытости бюджета, которая основывается на международных стандартах прозрачности, и провозглашают открытость процесса подготовки бюджета на всех его этапах. Это означает что процесс подготовки бюджета также должен стремиться быть открытым, даже Бюджетный кодекс декларирует открытость бюджетного процесса для общества и СМИ, правда не раскрывая в чем заключается эта открытость.

Уровень доступности информации о местном бюджете в пяти областях Казахстана за 2009 год.



Первый раздел анкеты касался вопросов доступности информации о местном бюджете на каждом из четырех этапов бюджетного процесса. Этот раздел анкеты содержит 20 вопросов. Пять вариантов ответов отражают уровень доступности информации. Первый вариант ответа подразумевает, что местные органы власти используют все возможные формы информирования такие, как размещение на сайте Акимата, публикации в СМИ и другое. Второй вариант ответа подразумевает, что местные органы власти используют только один способ информирования - или публикацию в местной прессе, или только размещение на сайте Акимата. Третий вариант ответа говорит о том, что информация есть, но она доступна только по запросу, в четвертом варианте ответа говорится об отсутствии доступности информации. Пятый вариант ответа используется как неприменимый в действующей ситуации. Но как было описано выше, пятый вариант ответа был возможен во всех пяти областях только по четырем вопросам и на составление рейтинга не влиял. **На первый вопрос о доступности прогнозов социально-экономического развития и бюджетных параметров отрицательный ответ был только в Южно-Казахстанской области.** Бюджетный кодекс также требует обязательного опубликования данного документа в прессе, отрицательный ответ по Южно-Казахстанской области означает, что исследователь не нашел этого документа в официальных источниках – в местной газете и на сайте Акимата.

На вопрос о доступности информации о предстоящей сессии маслихата по утверждению бюджета отрицательный ответ был в Карагандинской области. Важность публикации информации о предстоящей сессии маслихата по утверждению бюджета соотносится с открытостью процессов принятия решений по бюджету. Обеспечение общественности информацией, дает возможность принять участие в обсуждении бюджета. Кроме того, по регламенту деятельности маслихатов, информация о предстоящей сессии маслихата подлежит обязательной публикации в СМИ не менее чем за 10 дней до проведения сессии.

Вопрос о доступности утвержденного бюджета очевиден в виду требования его обязательного опубликования в СМИ на законодательном уровне, однако в Карагандинской области исследователь не нашел опубликованного бюджета ни в прессе, ни на сайте Акимата.

Вопрос о доступности текущих отчетов об исполнении бюджета. Несмотря на отсутствие законодательного требования публикации текущих отчетов в четырех областях из пяти публикуют текущие отчеты по исполнению бюджета.

Регулярность варьируется от ежемесячных отчетов в Восточно-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях, до ежеквартальных в Актюбинской и полугодовых в Атырауской области. Карагандинская область здесь также имеет отрицательный опыт, что сказывается на общем низком рейтинге. Необходимо отметить, что на сайте министерства финансов можно найти ежемесячные отчеты об исполнении местных бюджетов по каждой области, но задача нашего исследования оценить доступность информации о бюджете на местном уровне, по инициативе местных государственных органов.

На вопрос о доступности общественности годового отчета по исполнению бюджета, отрицательный ответ помимо Карагандинской области был дан также Атырауской областью. В отличие от текущих отчетов, годовые отчеты об исполнении бюджета по закону подлежат обязательной публикации в СМИ.

На вопрос о доступности аналитических отчетов об исполнении бюджета был дан отрицательный ответ всеми пятью областями. Аналитические отчеты, согласно Бюджетному кодексу, обязательно готовятся и предоставляются вышестоящим органам, правительству, маслихату, но их публикация не требуется. На наш взгляд аналитические отчеты также необходимо публиковать, так как они имеют информацию о достигнутых результатах, сравнительные данные и анализ выполнения местных бюджетных программ. Согласно Бюджетному кодексу, статья 129:

Пункт 2. Годовой отчет об исполнении областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы за отчетный финансовый год состоит из:

1) отчета об исполнении областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы за соответствующий финансовый год, представляющего собой данные об исполнении показателей областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы, согласно приложениям к решению маслихата об областном бюджете, о бюджетах города республиканского значения, столицы;

2) аналитического отчета об исполнении областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы по поступлениям, выполнении местных бюджетных программ на основе проведенных бюджетного мониторинга и оценки результатов, а также о результатах анализа достижения результатов, целей и решения задач стратегических планов государственных органов за отчетный финансовый год;

3) пояснительной записки.

Пункт 3. Пояснительная записка содержит аналитическую информацию об экономической ситуации и реализации основных направлений налогово-бюджетной политики, принятых в прогнозе социально-экономического развития и бюджетных параметрах на соответствующий период, об исполнении статей областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы на соответствующий финансовый год.

Как правило, на практике публикуются только данные об исполнении показателей бюджета составленные в виде таблицы по структуре бюджета.

В первом разделе анкеты также есть три вопроса касающиеся доступности информации по результатам деятельности маслихатов, в частности ревизионных комиссий маслихата.

Маслихаты являются представительным органом власти и требование прозрачности их деятельности очевидна. Ревизионные комиссии маслихатов являются частью системы государственного финансового контроля. В законодательстве Казахстана определены два важных для данного исследования принципа государственного финансового контроля (статья 137 Бюджетного кодекса РК):

- принцип прозрачности — ясность изложения результатов контроля, подотчетность органов государственного финансового контроля Президенту Республики Казахстан, Правительству Республики Казахстан, маслихатам, руководителям государственных органов, общественности;
- принцип гласности — обязательная публикация результатов государственного финансового контроля с учетом обеспечения режима секретности, служебной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны.

На вопрос о доступности общественности результатов контроля исполнения бюджета ревизионной комиссией маслихата и заключения маслихата по отчету об исполнении бюджета, Актюбинская, Атырауская, Восточно-Казахстанская и Южно-Казахстанская области дали отрицательный ответ. Это свидетельствует о низкой прозрачности деятельности представительных органов в этих четырех областях. В тоже время Карагандинская область, имеющая низкий итоговый рейтинг положительно ответила на эти два вопроса, что показывает большую прозрачность представительных органов этой области перед населением, чем исполнительных органов.

Еще одним важным вопросом является вопрос о доступности результатов контроля, проведенных с привлечением аудитора ревизионными комиссиями маслихата. Существуют определенные требования к органам внешнего контроля (Лимская декларация руководящих принципов контроля, стандарты Международной организации высших органов финансового контроля ИНТОСАИ и т.д.) и одно из них компетентность кадров проводящих контроль, поэтому привлечение профессиональных аудиторов оправдано, так как избранные депутаты маслихата не всегда могут иметь соответствующее образование для проведения качественного контроля. Бюджетный кодекс также позволяет ревизионным комиссиям маслихата привлекать аудиторские организации в проведении контроля исполнения бюджета. На практике ни одна ревизионная комиссия из пяти областей не привлекала аудиторские организации к контролю за исполнением бюджета. Причины могут быть разными: все члены ревизионных комиссий обладают соответствующей квалификации и не нуждаются в привлечении аудитора, в бюджете не закладываются средства на аудит из за высокой стоимости подобных услуг и т.д.

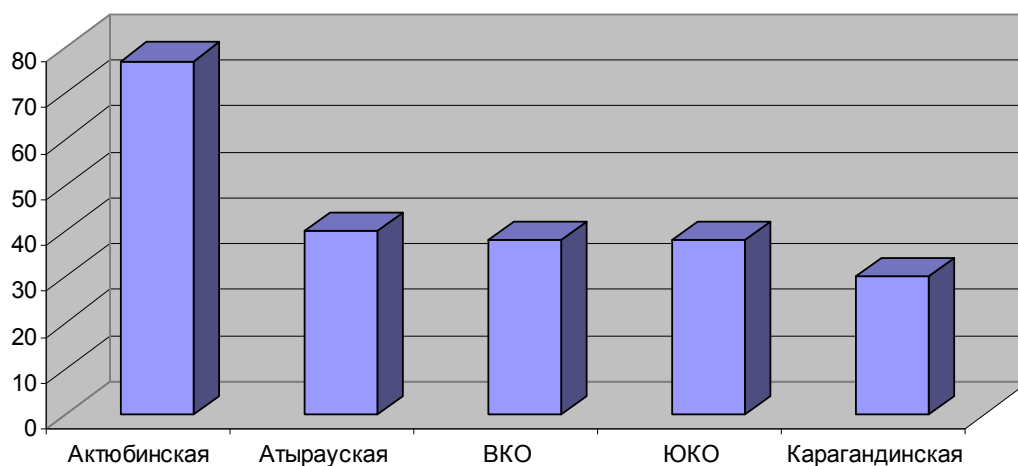
Последний и очень важный вопрос данного раздела касался наиболее часто используемых способов распространения информации. Практически все области чаще информируют население через публикации в местных печатных СМИ (областная газета) и размещение на сайте Акимата. Вопрос использования различных способов информирования населения о бюджете и результатах его исполнения является очень важным с точки зрения реализации принципа подотчетности местных исполнительных органов перед населением. Предоставление гражданам исчерпывающей и достоверной информации о прошлой, текущей и будущей деятельности местных исполнительных органов о бюджете

способствует повышению доверия населения к действиям госорганов, способствуют принятию обоснованных качественных решений. Местные исполнительные органы должны использовать все возможные каналы обратной связи с населением как отчетные встречи Акимов с населением, публикации в СМИ, издание и распространение гражданских бюджетов, проведение публичных слушаний, привлечение НПО к обсуждению, размещение на сайтах госорганов и т.д. Ответ на этот вопрос больше свидетельствует об исполнении норм и требований закона, но не показывает заинтересованность местных исполнительных органов во взаимодействии с населением в бюджетном процессе, хотя именно в его интересах и осуществляет свою деятельность.

Второй раздел исследования касается открытости самого бюджетного процесса и возможности общественного участия в нем. Открытость бюджетного процесса подразумевает прозрачность процесса подготовки бюджета, его исполнения и отчета. Открытость бюджетного процесса заключается в обеспечении широкого доступа населения к процессу формирования, утверждения и исполнения бюджета, через информирование, установление четких графиков и процедур утверждения и исполнения бюджета, широкого вовлечения граждан в процесс обсуждения отдельных важных программ, практики отчетности государственных органов перед населением.

То есть открытость бюджетного процесса, означает, что процессы принятия решения являются прозрачными, что имеется открытый доступ к информации, а также существует участие гражданского общества и широких слоев населения.

Открытость бюджетного процесса, общественное участие в бюджетном процессе в пяти областях Казахстана за 2009 год.



В этом разделе анкеты содержатся вопросы о возможности участия в бюджетном процессе, вовлечении общественности в бюджетный процесс по инициативе местных властей, независимо от того отражена такая инициатива в законодательстве или нет. Поэтому акцент сделан на открытости бюджетного процесса на всех его стадиях, начиная с формирования и заканчивая отчетом об исполнении. Являются ли открытыми сессии маслихата по обсуждению бюджета, можно ли их посетить без предварительной аккредитации, участвует ли НПО на сессиях маслихата при утверждении бюджета, встречаются ли местные органы власти с населением по обсуждению параметров бюджета, по приоритетам бюджетных программ,

своевременность предоставления информации общественности по решениям принятым в бюджетной сфере.

На вопрос выступает ли местный уполномоченный орган с заявлением о начале подготовки проекта бюджета на следующий финансовый год, по всем областям был получен отрицательный ответ. Открытость бюджетного процесса предполагает четкие и понятные процедуры формирования и исполнения бюджета.

Как указано в руководстве МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере важной особенностью прозрачного процесса подготовки бюджета является наличие заслуживающего доверия и общедоступного календаря, а также связанных с этим процессом процедур, которых строго придерживаются исполнительные органы.

Бюджетный кодекс также прописывает четкие сроки формирования и исполнения бюджета.

На наш взгляд чтобы обеспечить открытость бюджетного процесса, не достаточно только четко прописанных графиков и процедур, необходимо обеспечить гласность бюджетного процесса, начиная с того, что местные исполнительные органы будут информировать о начале формирования бюджета на следующий год. Подобные заявления могут положить начало общественным обсуждениям бюджетных приоритетов, возможно, также способствовать принятию более обоснованных и эффективных решений.

Следующий вопрос касался доступности состава бюджетной комиссии. Ответ на этот вопрос также был отрицательный для всех областей, хотя состав республиканской бюджетной комиссии является доступным на сайте правительства. Информация о лицах принимающих решения в бюджетной сфере является очень важным для населения. Также был вопрос о том, за какое время публикуется дата сессии маслихата по утверждению бюджета, за какое время проект бюджета поступает в маслихат, и за какое время публикуется отчет об исполнении бюджета и утвержденный бюджет. Эти вопросы разработаны не для того чтобы отследить соблюдение бюджетного календаря, а для того, чтобы показать своевременность и открытость бюджетного процесса. Все ответы свидетельствовали о соблюдении сроков. Например, публикация даты проведения сессии маслихата за 10 дней до проведения сессии, когда НПО потенциально могли зарегистрироваться для участия на сессии, или публикация утвержденных бюджета и отчета об исполнении в течение месяца после того как они проходят регистрацию в органах юстиции. Принцип своевременности очень важный принцип и позволяет знакомиться с информацией, когда она еще актуальна, навряд ли у граждан вызовет интерес отчет об исполнении за 2009 год, опубликованный в конце 2010 года, когда изменились приоритеты и прошло время. Принцип своевременности в бюджетном процессе позволяет общественности включиться в бюджетный процесс на том или ином этапе. По результатам заполнения анкет выяснилось, что в трех областях из пяти администраторы программ вовлекают НПО к обсуждению проектов бюджетных программ при планировании расходов. Это Актюбинская, Атырауская и Восточно-Казахстанская области. В Южно-Казахстанской и Карагандинской областях такой практики не наблюдается. Привлечение НПО в обсуждение планирования расходов бюджета оправдано с точки зрения целесообразности тех или иных расходов. Например, общественные организации инвалидов лучше могут определить свои потребности и какие мероприятия лучше запланировать. Участие НПО в формировании лотов государственного социального заказа намного повысит его

эффективность, а также других социально значимых программ, направленных на оказание услуг населению. Необходимо отметить, что в бюджетном процессе исполнительные органы взаимодействуют с НПО активнее чем представительные. Представительные органы четырех областей из пяти не привлекают общественность к обсуждению проекта бюджета, когда он поступает на рассмотрение в маслихат. Только в Актюбинской области маслихаты привлекают НПО к обсуждению проекта бюджета.

На вопрос участвует ли на практике общественность в процессе утверждения бюджета оказалось, что несмотря на открытость сессий маслихата, общественность не спешит принять в них участие. Практически во всех пяти областях на сессиях маслихата принимают участие только СМИ. Возможно это связано с декларативным характером открытости сессий маслихата больше прописанных в регламенте, чем действующей на практике и слабой активностью самих НПО. Результаты исследования показывают, что маслихаты менее открыты, чем исполнительные органы и слабо развивают практику активного взаимодействия с НПО.

Последние три вопроса касались структуры годового отчета об исполнении бюджета, степени его детализации. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ гласит: «Бюджетный процесс и информация, представляемая в бюджетной документации, имеют центральное значение для прозрачности в бюджетно-налоговой сфере»

Подтверждением приверженности принципам прозрачности является публикация годовых отчетов об исполнении бюджета, которые содержат сравнительные данные с утвержденным бюджетом, анализ достижения конечных результатов, вклад исполненного бюджета в общую стратегию социально-экономического развития области.

К сожалению, большинство публикуемых годовых отчетов об исполнении бюджета являют собой формальный набор показателей, не объясняющих бюджетную политику прошедшего периода. Только в Актюбинской области исследователь дал положительный ответ, приводя в качестве доказательства отчет Акима, который действительно содержит показатели результативности и детальный анализ исполнения бюджета. Но вопрос можно ли считать отчет Акима, содержащий детализированную информацию об исполнении бюджета годовым отчетом по исполнению бюджета остается открытым. Но в данном исследовании данный ответ был засчитан, так как показывает положительную практику. Также годовой отчет об исполнении бюджета Восточно-Казахстанской области содержал анализ исполнения бюджета, но он был не полным и не касался всего бюджета.

Если сравнивать доступность информации и открытость процесса, как видно из графиков, во всех областях доступность информации о бюджете более высокая, чем открытость самого бюджетного процесса. На наш взгляд это отражает тот факт, что местные исполнительные органы больше идут на предоставление информации по требованию законодательства, но не идут на обеспечение большей открытости бюджета, широкого вовлечения граждан и НПО в бюджетный процесс. Несмотря на декларируемую законодательством открытость бюджетного процесса, нет его реального осуществления на местах. Причины кроются в том, что законодательство детально не описывает механизмы бюджетной открытости, а инициативы местных органов власти не идут дальше исполнения норм закона.

Мониторинг сайтов акиматов областей и гг. Астана и Алматы.

Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ заявляет, что фундаментальным условием обеспечения своевременной и равной доступности налогово-бюджетной информации является возможность быстрого и бесплатного получения ее через Интернет.

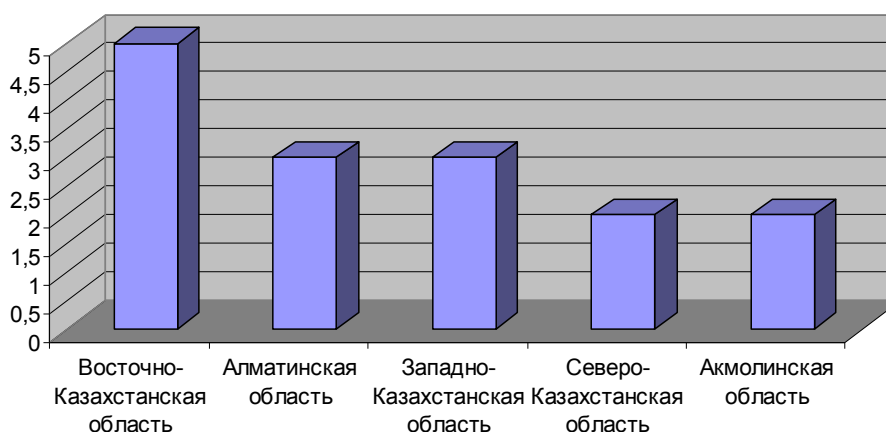
Основной целью создания электронного правительства в РК является повышение качества и доступности, предоставляемых гражданам и организациям государственных услуг посредством информационных технологий, повышение прозрачности и контроля деятельности государственных органов. Внедрение технологий электронного правительства направлено на упрощение для граждан доступа к информации, получение государственных услуг в электронном формате, повышение прозрачности и контроля власти со стороны общества, привлечение граждан к управлению. Сайты Акиматов являются частью электронного правительства и должны отвечать также целям обеспечения беспрепятственного доступа граждан к информации. Бюджетная информация является важным критерием прозрачности деятельности местных исполнительных органов. В связи с чем был проведен мониторинг содержания сайтов Акиматов 14 областей и гг. Алматы и Астана на доступность бюджетной информации.

В основу методологии мониторинга сайтов легли три критерия: наличие бюджетной информации на сайте государственного органа, полнота информации и актуальность. Под полнотой информации нами были предложены три основных бюджетных документа: прогноз социально-экономического развития, утвержденный бюджет, годовой отчет об исполнении бюджета.

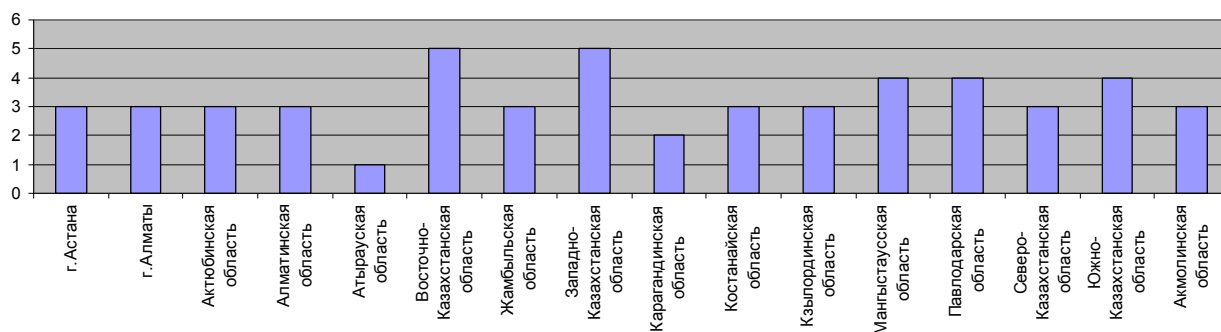
По результатам мониторинга сайтов максимально возможные пять баллов набрал только сайт Акимата Восточно-Казахстанской области.

По три бала набрали сайты Акиматов Алматинской и Западно-Казахстанской областей и по два бала Северо-Казахстанская и Акмолинская области. Всего, только сайты 5 Акиматов из 16 содержат информацию о бюджете за 2009 год.

Рейтинг сайтов Акиматов на обеспеченность бюджетной информацией за 2009 год



Рейтинг сайтов Акиматов на обеспеченность бюджетной информацией за 2010 год



В 2010 году ситуация сильно изменилась в лучшую сторону, практически сайты 16 Акиматов содержали ту или иную информацию о бюджете.

Полнота информации

Область	2009 г.			2010 г.		
	Прогноз	Бюджет	Отчет об исп.	Прогноз	Бюджет	Отчет об исп.
г.Астана						
г.Алматы						
Актюбинская область						
Алматинская область						
Атырауская область						
Восточно-Казахстанская область						
Жамбыльская область						
Западно-Казахстанская область						
Карагандинская область						
Костанайская область						
Кзылординская область						
Мангыстауская область						
Павлодарская область						
Северо-Казахстанская область						
Южно-Казахстанская область						
Акмолинская область						

Основные выводы, сделанные по результатам мониторинга сайтов, не утешительны. Действие сайтов Акиматов существенно не облегчают доступ населения к информации, содержащейся у местных исполнительных органов, а именно: трудно найти необходимую информацию в открытом доступе, слабое наполнение сайтов Акиматов, если информация о бюджете и присутствует, то она не удобна в поиске и отборе.

На практике, наполнение сайтов Акиматов направлено не на привлечение потенциальных потребителей государственных услуг, а только на выполнение требований вышестоящих органов власти и требований закона.

При этом требования закона в отношении содержания сайтов Акиматов исполняются чисто формально, сайты в большинстве своем не содержат действительно полезной информации, которая интересует людей, информация на них не обновляется или обновляется редко, более того, поиск информации на них

крайне затруднен, нет полной информации о планах и результатах работы государственного органа. На наш взгляд еще это может связано с тем, что не определен статус информации, какая именно бюджетная информация должна размещаться на сайте Акимата.

Согласно постановлению Правительства РК от 3 октября 2007 года № 891 «Об утверждении перечня электронных информационных ресурсов о государственных органах, размещаемых на веб-сайтах государственных органов» есть перечень электронных информационных ресурсов, однако, данный перечень носит общий характер, распространяется на все государственные органы в целом, а требования, предусмотренные в нем требуют более детальной расшифровки, уточнения и дополнения. Есть необходимость в более детальном перечне бюджетной информации, содержащейся в ведении Акимата, которая бы подлежала обязательному размещению на сайтах Акиматов. Однако у этого вопроса есть обратная сторона, при детальной регламентации бюджетной информации допускаемой к размещению на сайте Акимата, он в этом случае может ограничить свою деятельность только опубликованием перечня предусмотренных законодательством ресурсов и не расширять свои инициативы в продвижении открытости бюджетного процесса в Интернет пространство. Действующая ситуация говорит о том, что Акиматы не готовы поддерживать минимальные стандарты предоставления бюджетной информации. В тоже время сравнительный анализ 2009 и 2010 года отражает положительную тенденцию на увеличение количества Акиматов и количества размещаемой бюджетной информации.

Заключение

ОФ «Центр экономических исследований, мониторинга и оценки» представил вашему вниманию результаты исследования прозрачности местных бюджетов 5 областей Казахстана, проведенного в 2010 году.

Основными целями исследования явилось определение рейтинга прозрачности местных бюджетов, включающих в себя доступность информации о местном бюджете широкой общественности на всех этапах бюджетного процесса и открытость бюджетного процесса, а также возможность общественного участие в нем.

Объектом исследования стали пять областей Казахстана: Атырауская, Актыбинская, Восточно-Казахстанская, Карагандинская и Южно-Казахстанская области. В тоже время мы убеждены, что подобные оценки уровня прозрачности местных бюджетов должны распространяться на все уровни местных бюджетов, на территории всей страны. Рейтинги являются полезным инструментом независимой оценки деятельности государственных органов, позволяют госорганам посмотреть на свою деятельность со стороны, сравнить уровень эффективности своей деятельности с соседями.

Основными результатами исследования является то, что ни одна область не отвечает всем критериям прозрачности, указанных в методологии исследования. Наибольшее количество баллов набрала Актыбинская область, набрав 58 процентов из 100 возможных, 42 процента Восточно-Казахстанская, 39 Атырауская, 38 процентов Южно-Казахстанская и наименьшее количество процентов Карагандинская область, набрав 35 процентов из 100 возможных. Результаты мониторинга сайтов акиматов говорят о более печальных результатах, только сайт

Акимата Восточно-Казахстанской области ответил всем критериям мониторинга в 2009 году.

Основные выводы исследования демонстрируют, что прозрачность местных бюджетов и бюджетного процесса еще далеки от стандартов прозрачности, и государственным органам, осуществляющим бюджетную политику на местах есть к чему стремиться.

Исследование было разделено на два блока: оценка доступности бюджетной информации и открытость бюджетного процесса.

Если сравнивать доступность информации и открытость процесса, то можно сделать вывод, что во всех областях доступность информации о бюджете более высокая, чем открытость самого бюджетного процесса. На наш взгляд это говорит о том, что местные исполнительные органы больше идут на предоставление информации по требованию законодательства, но не идут на обеспечение большей открытости бюджета, широкого вовлечения граждан и НПО в бюджетный процесс. Несмотря на декларируемую законодательством открытость бюджетного процесса, нет его реального осуществления на местах. Причины кроются в том, что законодательство детально не описывает механизмы бюджетной открытости, а инициативы местных органов власти не идут дальше исполнения норм закона. Результаты исследования также показали, что представительные органы на местах - маслихаты менее открыты, чем исполнительные органы и слабо развивают практику активного взаимодействия с НПО.

Рейтинги формируют уровень доверия населения к своим органам власти. Одним из важнейших условий рейтинга, заслуживающего доверия, является источник информации и методика оценки. В данном случае использовалась понятная и доступная для перепроверки методология, а источником информации служила информация, публично выпускаемая самими государственными органами. В тоже время необходимо отметить, что эффективность рейтингов высокая лишь в том случае, когда она регулярная. Данное исследование было первым, в нем приняли участие пять областей Казахстана и основная цель - внедрение методологии и получение доступных и ясных результатов.

В заключение хочется отметить, что проведение подобных исследований важно с точки зрения повышения прозрачности деятельности государственных органов в бюджетном процессе. Основные выводы, сделанные в рамках исследования, говорят о том, что местные бюджеты исследованных областей недостаточно прозрачны: уровень открытости бюджетных процессов ниже, чем уровень доступности информации; местные исполнительные органы более активно взаимодействуют с НПО в бюджетном процессе, чем представительные органы; прозрачность местных бюджетов заключается больше в соблюдении требований законодательства, чем реальном обеспечении общественности доступом к бюджетной информации и участии в бюджетном процессе. В тоже время есть положительные тенденции, например, мониторинг сайтов Акиматов 14 областей и гг. Астана и Алматы за 2009 и 2010 гг. показал положительную динамику. Если в 2009 году бюджетная информация содержалась на сайтах только 5 Акиматов из 16, то в 2010 году уже 15 сайтов Акиматов из 16 имели бюджетную информацию.

В заключении мы хотели бы предложить конкретные рекомендации по повышению прозрачности местных бюджетов.

Рекомендации:

1. Законодательного характера:

- 1.1 Усилить роль ревизионных комиссий для обеспечения внешнего контроля за местным бюджетом, соответствующего международным требованиям внешнего контроля, через наделение ревизионных комиссий маслихата аппаратом профессиональных кадров;
- 1.2. Включить в бюджетное законодательство требование обязательной публикации проекта бюджета подготовленного для утверждения местным представительным органом;
- 1.3. Включить в бюджетное законодательство требование обязательной публикации детализированного полугодового отчета с анализом выполнения;
- 1.4. Включить в бюджетное законодательство положение о подготовке и публикации гражданского бюджета – популярной и доступной версии утвержденного бюджета.

2. Местным исполнительным органам:

- 2.1 Публиковать составы бюджетных комиссий на сайтах Акимата;
- 2.2. Внедрить практику презентаций проектов бюджета, бюджетных приоритетов на предстоящий период;
- 2.3. Внедрить практику публикации графика формирования бюджета;
- 2.4. Обеспечение населения актуальной и своевременной бюджетной информацией через размещение на сайте Акимата;
- 2.5. Администраторам бюджетных программ активно вовлекать НПО.

3. Местным представительным органам:

- 3.1. Публиковать заключения по результатам контроля;
- 3.2. Активно вовлекать общественность в обсуждение проекта, через проведение публичных слушаний;
- 3.3. Приглашать общественность на сессии маслихата по утверждению бюджета и отчета по исполнению бюджета.