

## ИССЛЕДОВАНИЕ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА 2012 КАЗАХСТАН

Показатели Индекса открытости бюджета 2012: 48

[[Правительство Казахстана предоставляет обществу: ---ограниченную--- минимальную---некоторую---существенную---широкую---информацию.]]

### А. Индекс открытости бюджета

Схема 1. Показатели ИОБ, полученные в результате трех исследований

| Страна    | ИОБ 2012 | ИОБ 2010 | ИОБ 2012 |
|-----------|----------|----------|----------|
| Казахстан | 35       | 38       | 48       |

Схема 2. Как обстоят дела в Казахстане по сравнению с соседними странами Центральной Азии?

|                       |    |
|-----------------------|----|
| Азербайджан           | 42 |
| Грузия                | 55 |
| Казахстан             | 48 |
| Киргизская республика | 20 |
| Монголия              | 51 |
| Россия                | 74 |
| Таджикистан           | 17 |
| Украина               | 54 |

С помощью Индекса открытости бюджета определяется, предоставляется ли центральным правительством каждой исследуемой страны обществу восемь основных бюджетных документов, а также являются ли данные этих документов понятными, своевременными и полезными. В исследовании используются признанные на международном уровне критерии оценки прозрачности бюджета каждой страны, разработанные международными организациями, такими, как Международный валютный фонд (МВФ), Организация

Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и международная организация высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ).

Баллы, присвоенные за ответы на 95 из 125 вопросов Индекса открытости бюджета, используются для подсчета объективных оценок и классификации относительной прозрачности каждой из исследуемых стран. Данные суммарные баллы составляют Индекс открытости бюджета (ИОБ), единственный независимый и сравнительный показатель прозрачности бюджета.

Казахстан набрал 48 баллов из 100 возможных, что превышает среднюю оценку в 43 балла по 100 исследуемым странам, однако это меньше, чем у соседних стран: России, Грузии, Украины и Монголии. Балл, набранный Казахстаном, указывает на то, что правительство предоставляет обществу лишь некоторую информацию о бюджете страны и финансовой деятельности правительства в течение бюджетного года. Поэтому перед гражданами страны стоит задача добиваться подотчетности правительства по управлению общественными финансами.

Получив 48 баллов в 2012 г., Казахстан значительно улучшил по сравнению с Индексом открытости бюджета 2010 года.

Схема 3. От нуля до 100: Увеличился ли в Казахстане объем информации, предоставляемой правительством по восьми основным бюджетным документам?

|                                     |      |    |
|-------------------------------------|------|----|
| Предварительное бюджетное заявление | 2010 | 0  |
|                                     | 2012 | 67 |

|                                      |      |     |
|--------------------------------------|------|-----|
| Проект бюджета исполнительной власти | 2010 | 36  |
|                                      | 2012 | 43  |
| Утвержденный бюджет                  | 2010 | 100 |
|                                      | 2012 | 100 |
| Гражданский бюджет                   | 2010 | 0   |
|                                      | 2012 | 59  |
| Текущие отчеты                       | 2010 | 75  |
|                                      | 2012 | 83  |
| Полугодовой отчет                    | 2010 | 0   |
|                                      | 2012 | 0   |
| Годовой отчет                        | 2010 | 17  |
|                                      | 2012 | 47  |
| Аудиторский отчет                    | 2010 | 48  |
|                                      | 2012 | 52  |

Индекс открытости бюджета составляется на основе баллов по каждому из восьми основных бюджетных документов, оцениваемых исследованием. Баллы по отдельным документам составляют средние баллы ответов на серию вопросов исследования, которые определяют доступность документов для общества и полноту информации, предоставляемой в документах. Баллы сравнимы по всем странам, включенным в исследование.

**Таблица 1. Что это за восемь бюджетных документов и доступны ли они для общества?**

| Документ                            | Описание документа   | Статус публикации |
|-------------------------------------|--|-------------------|
| Предварительное бюджетное заявление | Предоставляет информацию, которая увязывает государственную политику с бюджетом и устанавливает широкие параметры, которые определяют проект бюджета, который будет представлен в парламент.                                     | Публикуется       |
| Проект бюджета                      | Представляет планы правительства по сбору государственных доходов с помощью налогов и других источников, а также по расходованию данных средств на финансирование приоритетов, таким образом превращая цели политики в действия. | Публикуется       |
| Утвержденный бюджет                 | Является правовым инструментом, наделяющим исполнительную власть полномочиями собирать государственные доходы, проводить расходы и брать в долг.   | Публикуется       |
| Гражданский бюджет                  | Это представление бюджета правительства в доступной форме, чтобы широкая общественность могла понимать планы правительства по сбору государственных доходов и расходованию общественных средств для достижения целей политики.   | Публикуется       |
| Текущие отчеты                      | Они предоставляют периодические (ежемесячные или квартальные) величины фактических доходов, расходов и долговых обязательств, которые дают возможность сравнения с цифрами бюджета и корректировки.                              | Публикуется       |
| Полугодовой отчет                   | В нем предоставляется обзор бюджетных результатов к середине бюджетного года и обсуждаются изменения любых экономических обязательств, которые влияют на утвержденную бюджетную политику.  | Не составляется   |
| Годовой отчет                       | Содержит информацию для сравнения фактического исполнения бюджета и утвержденного бюджета.   | Публикуется       |
| Аудиторский                         | Является независимой оценкой счетов правительства высшим органом аудита  | Публикуется       |

|       |  |  |
|-------|--|--|
| отчет | страны. В нем сообщается, проводило ли правительство сбор доходов и расходовало ли государственные средства в соответствии с официально принятым бюджетом, а также является ли государственные счета по доходам и расходам точными, предоставляет ли надежную картину финансового положения. |  |
|-------|--|--|

### Рекомендации

Поскольку балл Казахстана, полученный в Исследовании открытости бюджета постоянно улучшается, что достойно поощрения, следует поздравить правительство. Однако оценка Казахстана, составившая 48 из 100 баллов в Индексе открытости бюджета 2012, указывает на то, что правительство Казахстана имеет потенциал существенного увеличения прозрачности бюджета с помощью представления ряда краткосрочных и среднесрочных мер, некоторые из которых могут быть достигнуты практически без затрат для правительства.

Международное бюджетное партнерство рекомендует Казахстану провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- **Составлять и публиковать Полугодовой отчет** (подробная информация о содержании данного документа указана в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzHv8>). В соответствии с Исследованием открытости бюджета 2012, 29 стран публикуют Полугодовой отчет, в том числе соседний с Казахстаном Азербайджан. Ссылки на бюджетные документы, публикуемые данными странами, доступны на сайте МБП <http://bit.ly/P8NPOV>.
- **Повысить полноценность Проекта Бюджета исполнительной власти**, особенно заостряя внимание на предоставлении информации в следующих областях:
  - Данные о государственном долге, существующем до бюджетного года (см. вопрос 18-21, 23-28 и 30-32 [Опросника открытого бюджета](#));
  - Данные о составе государственного долга и выплате процентов по бюджетному году и предыдущим годам (см. вопросы 13 и 33-35 [Опросника открытого бюджета](#));
  - Влияние различных макроэкономических прогнозов и предположений, используемых в разработке бюджета (см. вопрос 15 [Опросника открытого бюджета](#));
  - Квазифискальная деятельность, просрочки по расходам, непредвиденные и будущие обязательства, финансовые и нефинансовые активы, донорская помощь и налоговые льготы (см. вопросы 38-45 [Опросника открытого бюджета](#));
  - Соответствие бюджета заявленным правительством целями политики и нефинансовыми и финансовыми данными по программам расходования (см. вопросы 16, 48 и 50-54 [Опросника открытости бюджета](#)).
- **Увеличить полноценность годового отчета**, сопоставляя аудированные фактические расходы и детальное объяснение разницы между прогнозными цифрами и фактическими результатами макроэкономических индикаторов, нефинансовых данных, индикаторами результатов и эффективности фондов, направленных на бедных (см. вопросы 78-80 и 82-85 [Опросника открытости бюджета](#)).
- **Улучшить качество аудиторского отчета**, повышая охват ежегодных аудированных расходов, публикуя отчеты по внебюджетным фондам и публикуя отчеты о мерах, предпринятых исполнительной властью по выполнению рекомендаций аудита (см. вопросы 88, 91, 95 и 108 [Опросника открытого бюджета](#)).
- **Улучшить эффективность Гражданского бюджета** путем распространения документа по другим каналам, помимо интернета. Подробная информация о содержании Гражданского бюджета предоставляется в данном руководстве: <http://bit.ly/QGzFmJ>.

### **Б. Эффективность законодательной власти и Высшего органа аудита в бюджетном мониторинге**

Исследованием открытости бюджета изучается степень эффективности контроля, обеспечиваемого законодательными властями и институтами высших аудиторских органов. Данные институты играют решающую роль – что предусмотрено конституцией страны – в планировании и контроле за выполнением государственных бюджетов.

**Таблица 2. Средний уровень бюджетного контроля и участия общественности по сравнению с другими странами Центральной Азии.**

| Страна                | Законодательный контроль | Контроль со стороны Высшего органа финансового аудита | Участие общественности |
|-----------------------|--------------------------|---|------------------------|
| Азербайджан           | Средний уровень          | Низкий уровень  | Низкий уровень         |
| Грузия                | Высокий уровень          | Высокий уровень                                       | Средний уровень        |
| Казахстан             | Высокий уровень          | Низкий уровень  | Низкий уровень         |
| Киргизская республика | Средний уровень          | Средний уровень                                       | Низкий уровень         |
| Россия                | Высокий уровень          | Высокий уровень                                       | Низкий уровень         |
| Украина               | Высокий уровень          | Высокий уровень                                       | Низкий уровень         |
| Монголия              | Высокий уровень          | Высокий уровень                                       | Низкий уровень         |
| Таджикистан           | Средний уровень          | Высокий уровень                                       | Низкий уровень         |

Высокий уровень – средний балл выше 66 из 100; средний уровень – средний балл между 34 и 66; слабый уровень – средний балл ниже 34.

Исследование открытости бюджета оценивает, насколько законодательная власть эффективно контролирует бюджет, измеряя показатели деятельности в следующих сферах: консультации с исполнительной властью до получения проекта бюджета, возможности проведения собственных исследований, официальные дебаты по общей бюджетной политике, достаточность времени для обсуждения и утверждения бюджета, юридические полномочия по внесению поправок в проект бюджета, одобрение переброски финансов между расходными статьями или использования излишков доходов, дополнительные бюджетные полномочия, право на одобрение использования непредвиденных расходов и тщательная проверка отчетов аудитора.

Исследование открытости бюджета оценивает, достаточно ли полномочий у высших органов финансового аудита проводить эффективный бюджетный контроль, используя следующие четыре показателя: возможность увольнения главы высшего органа аудита, юридическое право осуществлять аудит доступных общественных средств, достаточность финансовых ресурсов, а также наличие квалифицированных кадров для проведения аудита.

### Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует Казахстану провести следующие меры по увеличению прозрачности бюджета:

- Исполнительная власть должна вести активные консультации с большим числом законодателей в процессе определения приоритетов бюджета; Законодатели должны получать детальные аудиторские отчеты, по бюджетам на обеспечение безопасности и другим соответствующим секретным программам; расходы должны быть утверждены до начала фактического расходования фондов. В бюджете не должно быть никаких фондов на непредвиденные расходы без указания цели (см. вопросы 59, 98, и 106 [Опросника открытого бюджета](#)).
- Независимость Высшего органа финансового аудита следует укреплять следующими действиями: требовать обязательного согласия со стороны законодательной или судебной власти для того, чтобы снять с поста руководителя Высшего органа финансового аудита; Главный аудитор должен иметь полномочия проводить самостоятельно выбранные им аудиты помимо запланированных

аттестационных аудитов в конце года; бюджет главного органа финансового контроля должен определяться парламентом; уровень финансирования должен полностью соответствовать тем ресурсам, которые требуются главному органу финансового контроля для исполнения своего мандата (см. вопросы 90, 92 и 93 Опросника открытого бюджета).

## **В. Возможности для участия общественности**

Исследования и опыт в области защиты гражданского общества последних 15 лет свидетельствуют о том, что сама прозрачность недостаточна для улучшения эффективности управления. Максимизировать результат открытого бюджетирования может прозрачность вместе с возможностями общественного участия в составлении бюджета. Следовательно, Исследование открытости бюджета оценивает доступные для общества возможности его участия в процессах принятия решений по государственному бюджету. Данные возможности могут предоставляться на протяжении бюджетного цикла исполнительными, законодательными властями и институтами высшего финансового контроля.

**Таблица 3. Казахстан имеет множество возможностей для улучшения общественного участия**

| <b>Требование</b>   | <b>Вывод</b>                  |
|---|-------------------------------|
| <b>Процесс до консультаций с общественностью</b>  |                               |
| Формальное требование общественного участия (Q114)  | Есть, однако является слабым  |
| Ясное провозглашение целей для общественного участия (Q115)   | Есть, однако является слабым  |
| Обсуждение результатов аудита с общественностью Высшим органом финансового аудита наряду с публикацией аудиторских отчетов (Q124) | Нет                           |
| <b>Процесс консультаций</b>   |                               |
| Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе планирования бюджета (Q116)                                | Есть, однако являются слабыми |
| Общественные слушания в парламенте по макроэкономической структуре бюджета (Q119)   | Нет                           |
| Общественные слушания в парламенте по бюджетам отдельных госорганов (Q120)  | Есть, однако является слабым  |
| Законодательная возможность для подтверждения информации со стороны общественности во время обсуждения бюджета (Q121)             | Нет                           |
| Механизмы, разработанные исполнительной властью для участия в процессе исполнения бюджета (Q117)                                  | Нет                           |
| Механизмы, разработанные высшими органами аудита для участия в планировании аудита (Q123)   | Есть, однако являются слабыми |
| <b>Процесс после консультаций</b>   |                               |
| Ответ исполнительной власти об использовании предложений со стороны общественности (Q118)   | Нет                           |
| Публикация отчетов законодательными властями о публичных слушаниях по бюджету (Q122)  | Нет                           |
| Ответ высшего органа аудита об использовании предложений или информации от общественности (Q125)                                  | Нет                           |

На основании данных показателей Исследование открытости бюджета 2012 пришло к заключению, что возможности гражданского участия в процессе составления бюджета в Казахстане ограничены.

## Рекомендации

Международное бюджетное партнерство рекомендует Казахстану расширить возможности участия общественности в бюджетировании после рассмотрения тех показателей, по которым страна получила низкие оценки (см. выше Таблицу 3 и вопросы 114-125 Опросника открытого бюджета).

### **Г. Описание, методология, надежность исследования и контактная информация исследователей**

Исследование открытости бюджета является способом исследования, которое основывается на фактах и использует легко обозримые факты для изучения того, что происходит на практике. Как правило, в поддержку заключений исследования приведены цитаты и примечания, в том числе указан бюджетный документ, закон или иной официальный документ, общественное заявление правительственного лица, или замечания из личного интервью с правительственным лицом или другой осведомленной стороной. Исследование составлено на основании опросника, заполненного для каждой страны независимыми экспертами по бюджетам, которые не имеют связи с национальным правительством. Затем опросник каждой страны независимо рассматривается двумя анонимными экспертами, которые также никак не связаны с правительством. Кроме того, МБП обращается к национальным правительствам с тем, чтобы они высказали замечания в связи с результатами Исследования и рассматривает данные замечания до утверждения результатов исследования. Полный процесс исследования 2012 года длился более 18 месяцев в период с июля 2011 года до декабря 2012 года. В нем принимало участие около 400 экспертов.

Исследование открытости бюджета предоставляет достоверный источник данных по деятельности правительств, разработчиков, СМИ и граждан в связи с прозрачностью бюджета. Среди нынешних пользователей результатов Исследования являются Партнерство открытых государств, Совместная инициатива по реформе бюджета Африки, ИНГОСАИ, Всемирный банк, который их использует в своих Мировых индикаторах государственного управления, ряд агентств по двусторонней помощи и международных и региональных многосторонних организаций. Публикация ИОБ 2012 подтвердила статус исследования, как глобального хранилища данных по прозрачности бюджета, участия общественности и подотчетности правительства.

Исследование открытости бюджета данной страны проводила Жанар Джандосова, Центр исследований Сандж, Казахстан, Астана, 010000, Кабанбай батыра, 2/5, офис 75, [janar.sange@gmail.com](mailto:janar.sange@gmail.com).

Несмотря на продолжительные попытки, МБП не смогло получить замечаний в связи с результатами Опросника открытого бюджета от правительства Республики Казахстан.