

**Оценка прозрачности
бюджетного процесса в регионах России (2001-2002 г.г.)**

Проведенные в регионах России исследования по оценке прозрачности бюджетного процесса и общественного участия создали информационную базу для межрегиональных сопоставлений.

Ниже рассмотрены сравнительные оценки по разделам:

- юридические аспекты прозрачности;
- ответственность при расходовании средств;
- бюджетная информация и бюджетная документация;
- анализ исполнения бюджета;
- участие общественности в бюджетном процессе

Прозрачность по разделу “юридические аспекты прозрачности” эксперты оценили следующим образом. Законодательная закреплённость требований прозрачности к бюджетному процессу, включая открытость, гласность, доступность информации, ответственность участников, вовлечение общественности и др., оценивается экспертами ниже среднего уровня: по Санкт-Петербургу, Сахалинской и Псковской областям – 0,350, несколько выше по Самарской – 0,413 и Новосибирской – 0,425 областям. Практически большая часть экспертов, исключая Самарскую и Новосибирскую области, придерживается точки зрения, что эти требования не закреплены вообще или закреплены в недостаточном объеме; меньшая часть экспертов полагает, что они закреплены умеренно хорошо.

Реализация на практике требований к бюджетной отчетности и прозрачности также получила у экспертов невысокие оценки, близкие по субъектам федерации (0,330 – 0,380). По этому вопросу большинство экспертов в регионах считают, что эти требования на практике реализуются в недостаточном объеме, меньшая часть полагает, они реализуются умеренно хорошо, и только один считает, что реализуются очень хорошо (сахалинская область).

Закон о бюджетном процессе субъекта РФ, формирующий нормы и правила составления бюджета с учетом муниципальной составляющей, большая часть экспертов в Новосибирской и Самарской областях оценила как не соответствующий требованиям прозрачности и противоречащий требованиям бюджетного кодекса РФ. В Псковской области 62,5% экспертов считают, что такой закон существует, формируя соответствующие нормы и правила адекватно ситуации. Такой же точки зрения придерживаются 20% экспертов в Сахалинской области (представители администрации), и в Санкт-Петербурге. В то же время половина экспертов в Санкт-Петербурге считают, что в настоящее время только идет работа над таким документом. По вопросу, насколько ясно определены в бюджетном процессе функции исполнительной и законодательной власти, эксперты в регионах дали высокую оценку в интервале от 0,725 (Сахалинская область) до 0,925 (Псковская область), только в Новосибирской области (0,550) оценка близка к умеренной (средней). Большая часть экспертов в регионах полагают, что функции определены ясно (при опросе в Псковской области такое суждение высказали почти 90% экспертов).

Однако, эксперты, участвующие в опросе по Новосибирской области, в подавляющем большинстве (90%), считают, что такие функции определены, но только до некоторой степени.

В целом выше среднего уровня, исключая Новосибирскую область, оценили эксперты существующее правовое обеспечение в части определения прав и ответственности участников бюджетного процесса по всем его этапам (0,578 - Сахалинская область; 0,625 – Санкт-Петербург; 0,683 – Самарская область; 0,719 - Псковская область). В Новосибирской области эта оценка оказалась ниже среднего уровня (0,400). В Самарской области 66% экспертов считают, что такое обеспечение вполне достаточно. Такую же точку зрения имеют 30% экспертов в Санкт-Петербурге и 50% в Псковской области и не имеет ни один эксперт в Новосибирской области. Полагают, что существующее правовое обеспечение ограничено определяет права и ответственность участников бюджетного процесса, 60% экспертов в Новосибирской области и Санкт-Петербурге, 37% в Псковской области, и не высказывают таких суждений эксперты Самарской области. В то же время 40% экспертов по Новосибирской области полагают, что большинство этапов бюджетного процесса содержит значительные пробелы (в Санкт-Петербурге и Псковской области доля таких экспертов составляет по 10%).

С позиций оценки юридических аспектов прозрачности бюджетного процесса большое значение имеет наличие перечня сфер деятельности, для развития которых администрация может использовать бюджетные средства или бюджетные гарантии, и его законодательное закрепление. В регионах-участниках проекта по этому направлению, кроме Санкт-Петербурга, были близкие оценки, несколько выше средней в интервале 0,625 (Псковская область) и 0,688 (Новосибирская область). Большинство экспертов Самарской, Псковской, Сахалинской областей и Санкт-Петербурга считают, что такой перечень существует, но он не полон. А в Новосибирской области большинство экспертов отмечают наличие законодательно закрепленного, исчерпывающего перечня. Поскольку в Санкт-Петербурге 25% экспертов высказали мнение, что такого перечня не существует, общая оценка по Санкт-Петербургу оказалась на уровне средней (0,500). В то же время известно, что администрация Санкт-Петербурга придает этому вопросу большое значение, и разработка законодательно закрепленного перечня является одной из задач реформы финансовой системы Санкт-Петербурга.

Ответы на следующую группу вопросов оценивают прозрачность бюджетного процесса с точки зрения действующей правовой базы и практики налогообложения. Во всех субъектах РФ, где проводился опрос, подавляющее большинство экспертов полагают, что в области налоговых полномочий и ответственности органов власти основные функции ясны, но требуют в отдельных случаях специального согласования (Новосибирская обл. - 90% экспертов, Сахалинская - 70%, Самарская - 67%, Псковская 63%, Санкт-Петербург - 60%).

Однако в Санкт-Петербурге 30% экспертов высказали мнение, что имеет место исчерпывающее распределение налоговых полномочий и ясный механизм их передачи. Ни один эксперт в Новосибирской области не присоединился к такому мнению, в Псковской области это сделали 25% экспертов, в Сахалинской – 20% и Самарской – 17%. Поэтому по данной составляющей оценка прозрачности оказалась близка к средней по Новосибирской, Псковской

и Самарской областям, несколько выше по Сахалинской (0,570) и максимальная по Санкт-Петербургу (0,670).

По составляющей “законодательные основы регионального налогообложения (в рамках компетенции органов власти субъекта федерации)” экспертная оценка прозрачности существенно выше средней по Самарской области (0,750), Санкт-Петербургу (0,700) и Псковской области (0,633) и близка к средней в Новосибирской и Сахалинской областях. Так в Самарской области половина экспертов считает, что для большинства налогов и сборов существует четкий и ясный, нормативно закрепленный порядок принятия решений и несения ответственности, а другая половина считает, что такая ситуация характерна для всех налогов и сборов. В Санкт-Петербурге доля таких экспертов составила, соответственно, 0,4 и 0,6. В Самарской области и Санкт-Петербурге ни один эксперт не считает, что в области регионального налогообложения широко практикуются действия на самостоятельное усмотрение, а в Новосибирской области такой точки зрения придерживаются 30%, в Псковской – 12%, в Сахалинской – 10% экспертов.

В отношении стабильности положений и процедур налогообложения на территории субъекта федерации оценки прозрачности оказались ниже, чем по предыдущей составляющей, и расположились в интервале от 0,440 (Псковская область) до 0,575 (Санкт-Петербург). Подавляющее большинство экспертов в Самарской области (83%) и преимущественное большинство в Новосибирской и Сахалинской областях (60%), считают, что положения и процедуры налогообложения на территории их субъекта федерации нестабильны для некоторых налогов. Но наибольший разброс мнений по этому вопросу имеет место у экспертов Санкт-Петербурга: 30% ответили, что положения и процедуры нестабильны в большинстве случаев; 40% - нестабильны для некоторых налогов; 30% - достаточно стабильны для всех налогов. Доля экспертов, выбравших последний вариант ответа, существенна только в Санкт-Петербурге.

Из составляющих, характеризующих юридические аспекты прозрачности, относительно высокую оценку прозрачности (выше 0,700) эксперты дали во всех субъектах российской федерации, участвующих в проекте оценивая, существует ли значительное расхождение между требованиями правовых актов и фактическим налогообложением на территории их субъекта федерации.

В Самарской области все эксперты, в Санкт-Петербурге, Сахалинской и Псковской области большинство (от 66% до 88%) считают, что значительное расхождение существует только в ряде случаев. В то же время в Новосибирской области такое мнение высказали половина экспертов, а 37,5% полагают, что такой факт имеет место довольно часто.

Ясность для налогоплательщиков положений процедур налогообложения на территории субъекта федерации эксперты оценили на среднем уровне в Санкт-Петербурге, Новосибирской и Сахалинской областях и выше средней в Самарской (0,539) и Псковской областях (0,572). Наибольшая доля экспертов (50%) считают, что такие положения и процедуры неясны в большинстве случаев оказалась в Санкт-Петербурге и Сахалинской области (44%).

Централизация полномочий. По данной характеристике во всех субъектах федерации были получены низкие оценки прозрачности в интервале от 0,303 (сахалинская область) до 0,475 (Санкт-Петербург). Здесь степень согласованности мнений экспертов была высокой: практически в каждом субъекте федерации подавляющее большинство экспертов (66% - 90%)

отметили, что имеет место централизация данным субъектом РФ полномочий и ресурсов в рамках действующего законодательства.

Оценки прозрачности бюджетного процесса на основе количества подзаконных актов, регулирующих налогообложение, оказались существенно дифференцированы по субъектам федерации. Минимальная оценка прозрачности была получена по Самарской области (0,330), на среднем уровне оценили прозрачность данной составляющей эксперты Новосибирской области и Санкт-Петербурга и существенно выше средней – Сахалинская и Псковская области.

При этом в Санкт-Петербурге большинство экспертов (60%) считают, что налогообложение регулируется слишком большим количеством подзаконных актов, что затрудняет налогообложение, а 30% полагают, что число таких актов достаточно для правового регулирования налогообложения.

Что касается общих оценок, данных экспертами по разделу, и оценок, рассчитанных как среднее арифметическое ответов на вопросы данного раздела, то для Новосибирской и Самарской областей и для Санкт-Петербурга (0, 550 и 0, 568) они практически совпадают, что позволяет сделать вывод о соответствии по первому разделу субъективного восприятия прозрачности у экспертов и аналитических расчетов характеристик прозрачности (средние арифметические).

Оценка прозрачности по разделу “ответственность при расходовании средств на уровне субъекта российской федерации” проводилась по следующим составляющим.

При оценке механизма распределения прав и ответственности по расходным полномочиям между органами власти российской федерации и органами власти субъектов РФ мнение большинства экспертов, как и следовало ожидать, во всех субъектах федерации оказалось одинаковым: из экспертов-респондентов, ответивших на вопрос, считают, что распределение прав и полномочий недостаточно четкое и стабильное все эксперты Новосибирской и Сахалинской областей; 70% - по Санкт-Петербургу; 66% - по Самарской области и 57% - по Псковской. В то же время 30% экспертов по Санкт-Петербургу, 33% по Самарской области и 29% по Псковской полагают, что права и обязанности по расходным полномочиям нормативно закреплены в достаточной степени.

Спектр мнений оказался значительно шире, когда эксперты оценивали, насколько ясна практическая ответственность за расходование средств на уровне их субъекта федерации. Оценка прозрачности, исключая Санкт-Петербург (0,550), оказалась во всех регионах ниже среднего уровня (0,357 – 0,458). Большинство экспертов по Санкт-Петербургу, Новосибирской и Самарской областям (55% - 83%) высказали точку зрения, что основные сферы ясны, но в отдельных случаях требуют согласования. По Сахалинской области 60% экспертов считают, что практическая ответственность за расходование средств не ясна, или не соответствует существующему порядку вещей; по Санкт-Петербургу и Новосибирской областям такое же мнение высказали 22% экспертов. Однако только в Санкт-Петербурге и Сахалинской области примерно 20% экспертов полагают, что имеет место исчерпывающее распределение ответственности и ясный механизм ее передачи.

Оценивая, насколько четко определены конкретные статьи и виды расходов, осуществляемых исключительно из бюджета данного субъекта федерации, эксперты в Псковской, Самарской и Сахалинской областях

высказали существенно различные мнения. Считают, что определен общий принцип отнесения расходов к ведению субъекта федерации 71% экспертов по Новосибирской области, 50% - по Сахалинской, 43% - по Псковской, 20% - по Самарской, но ни один эксперт по Санкт-Петербургу не высказал такого мнения.

В то же время в Санкт-Петербурге 55% экспертов по данному вопросу полагают, что определены виды и формы расходов без учета совместных расходов с другими уровнями бюджетной системы (Самарская область - 40%, Сахалинская - 20%, Новосибирская и Псковская области - 14%), а 44% считают, что виды и формы расходов определены достаточно, в том числе и по расходам совместного ведения. Оценки прозрачности по данной составляющей дифференцированы (ниже и выше среднего уровня), а максимальная - по Санкт-Петербургу (0,715).

Низкие оценки прозрачности по Санкт-Петербургу (0,358), Новосибирской (0,330) и Сахалинской области (0,275) были получены по составляющей "сокрытие бюджетной информации (о возможных дополнительных доходах и возможном снижении расходов)".

Так 90% экспертов по Сахалинской области, 80% по Новосибирской и 55% по Санкт-Петербургу отмечают, что сокрытие бюджетной информации имеет место (один из экспертов по Санкт-Петербургу, обосновывая позицию, что это процесс постоянный, приводит в качестве примера факт, что согласительная комиссия по бюджету Санкт-Петербурга на 2001г. "нашла" 668 млн. рублей дополнительных расходов). Однако по Санкт-Петербургу 44% экспертов считают, что сокрытие существует, но не оказывает существенного влияния (в частности, один из экспертов по Санкт-Петербургу попытался количественно аргументировать свою точку зрения, отметив, что объем сокрытия не более 5%, а в среднем составляет 1%). Ни один эксперт по данным регионам не отметил, что сокрытие бюджетной информации не имеет места. по Псковской и Самарской областям у экспертов мнения разделились. Число сторонников точки зрения, что сокрытие бюджетной информации имеет место/не имеет места по Псковской области оказалось равным (29%), в Самарской области составило, соответственно, 50% и 17%.

Сопоставление общих оценок по разделу и рассчитанных как средние арифметические по ответам на вопросы данного раздела показывает, что по Новосибирской области они практически совпадают (0,413 и 0,408), по Санкт-Петербургу (0,650 и 0,568) и по Сахалинской области (0,600 и 0,500) оценки на основе средних арифметических ниже.

Оценка прозрачности по разделу "бюджетная информация и бюджетная документация" проводилась по нескольким составляющим. В начале данного раздела эксперту предлагалось оценить содержит ли информация о бюджете прогноз по сводным показателям бюджета и план-прогноз на следующие два года; имеется ли расшифровка показателей по отдельным организациям или целевым группам; наличие связей бюджета со среднесрочными прогнозами экономического развития на 3 - 5 лет, цели и приоритеты среднесрочного бюджетного плана (2 - 3 года), а также оценку годового дохода территории в соответствии с налоговой базой.

Кроме того, эксперт должен был оценить, какие среднесрочные ориентиры (пропорции) бюджетной политики содержит информация о бюджете: отношение текущих доходов (доходы бюджета за вычетом трансфертов из вышестоящих бюджетов и доходов от приватизации) к текущим расходам

(текущий баланс); кассовый поквартальный план исполнения бюджета; дефицит (профицит) бюджета к текущим доходам; долговые обязательства и задолженность к текущим доходам; расходы по обслуживанию долга к текущим доходам.

Наиболее высокая оценка прозрачности как следствие полноты бюджетной информации была получена по Санкт-Петербургу (0,600), минимальные по Псковской (0,333) и Самарской (0,373) областям.

Экспертам также предлагали оценить, какие из следующих параметров представлены в описании бюджетной политики данного субъекта федерации: общая характеристика приоритетов бюджетной политики, источников доходов, отдельно по видам доходов, направлений использования средств; остатки и недофинансирование прошлого периода; кассовый план с поквартальной разбивкой; наличие и структура долговых обязательств; задолженность по оплате труда; взаимозачеты; динамика задолженностей в сравнении с прошлым отчетным периодом; стоимость имущества субъекта федерации; динамика финансовой помощи из вышестоящего бюджета. по числу параметров, наличие которых отметили эксперты, наиболее высокие оценки прозрачности имеют Новосибирская область (0,533) и Санкт-Петербург (0,510), а минимальные, как и в предыдущем случае – по Псковской (0,392) и Самарской (0,310) областям.

Эксперты достаточно высоко оценили полноту и доступность для депутатов информации по экономическим прогнозам, лежащим в основе бюджетной политики: максимальная оценка прозрачности – 0,875 (новосибирская область). По Санкт-Петербургу мнения экспертов разделились поровну: 50% считают, что информация для депутатов представлена полностью, а 50% полагают, что информация для депутатов представлена частично (Псковская область – 57%, Самарская и Сахалинская – 40%, Новосибирская – 10%). В комментариях ряд экспертов по регионам указывает, что при полноте и доступности данной информации для депутатов часть из них проявляет к ней незначительный интерес.

Далее эксперты должны были указать формы представления информации по прогнозам, лежащим в основе бюджетной политики: бюджетное послание главы администрации, проект бюджета на финансовый год; закон о бюджете субъекта федерации на текущий год; план социально-экономического развития территории; специальные публикации; широкая публикация (СМИ, интернет, библиотеки и т.п.).

По числу экспертов, отметивших указанные формы представления информации по прогнозам, оценки прозрачности по регионам имели большой разброс: максимальные, практически равные по Санкт-Петербургу и Новосибирской области (0,630) и минимальная по Псковской области (0,243).

Оценивая наличие независимых экспертных оценок бюджетной информации, все эксперты в субъектах федерации (Сахалинская и Псковская области), либо подавляющее большинство (77% экспертов по Новосибирской области и Санкт-Петербургу), отметили, что бюджетная информация не имеет независимых экспертных оценок.

По Санкт-Петербургу 22% экспертов высказали мнение, что такие оценки имеют место. однако из комментариев экспертов следует, что они относят к независимым экспертным оценкам заключение на бюджет, которое дает контрольно-счетная палата. таким образом, по всем субъектам федерации по данной составляющей, оценки прозрачности существенно ниже среднего уровня.

По вопросу доступности информации о методической базе формирования проекта бюджета практически во всех субъектах федерации мнения экспертов разделились, при этом велика доля экспертов, высказавших прямо противоположные суждения. Так в Санкт-Петербурге 30% экспертов считают, что такая информация недоступна, а 40% - что она доступна по всей бюджетной документации. В то же время часть экспертов присоединилась к мнению, что данная информация доступна только по распределению ресурсов между бюджетами (Санкт-Петербург – 20%) либо, что она доступна только по экономическим прогнозам (Санкт-Петербург – 10%). В комментариях по Санкт-Петербургу, в частности, отмечалось, что информация доступна не по всей бюджетной документации, а только по большинству ее позиций; что она имеется в комитете финансов; для депутатов доступность значительно выше, чем для общественности в силу недостатка знаний о технологии официального запроса (где? когда? что?) и общих экономических знаний по бюджетному процессу.

В отличие от предыдущего вопроса при оценке реалистичности среднесрочных экономических прогнозов согласованность мнений экспертов во всех субъектах федерации, исключая псковскую область, была достаточно высокой и по всем субъектам федерации подавляющее большинство экспертов считает, что такие прогнозы умеренно реалистичны (Новосибирская область – 100%, Сахалинская – 80%, Санкт-Петербург – 77%, Самарская область – 60%).

В целом, максимальные оценки прозрачности по этой составляющей были получены по Новосибирской (0,700) и Самарской (0,720) областям.

В отношении того, как часто обновляются среднесрочные параметры социально-экономических прогнозов. В Новосибирской области большинство экспертов (77%) считают, что это происходит один раз в год. Такая же позиция у 55% экспертов в Санкт-Петербурге.

В то же время 44% экспертов по Санкт-Петербургу и 62% по Сахалинской области считают, что параметры обновляются чаще, чем один раз в год. Соответственно оценки прозрачности по данной составляющей в большинстве субъектов федерации существенно превысили средний уровень (0,704 – 0,888).

При оценке периодичности публикаций среднесрочных прогнозов эксперты также по-разному оценили ситуацию на своей территории. Так, например, подавляющее большинство экспертов псковской области (87%) считает, что среднесрочные прогнозы не публикуются. Только в Санкт-Петербурге 50% экспертов отметили, что прогнозы публикуются по мере обновления (Самарская область – 20%, Сахалинская – 25%, Новосибирской – 11%) или эпизодически (20%). Поэтому максимальная оценка прозрачности по этой составляющей в Санкт-Петербурге (0,675).

Менее дифференцированной оказалась позиция экспертов, когда они оценивали, содержит ли проект бюджета их субъекта федерации информацию по финансовым рискам и экономической динамике РФ. Ни в одном субъекте федерации ни один эксперт не указал, что такая информация содержится в полной мере. В Новосибирской (80%) и Псковской (71%) областях большинство экспертов отметило, что проект бюджета вообще не содержит такой информации (Самарская область – 40%, Сахалинская – 33%, Санкт-Петербург – 22%), а в Санкт-Петербурге - 77% экспертов считают, что она содержится частично по отдельным показателям.

По этой составляющей оценки прозрачности оказались ниже среднего уровня по всем остальным субъектам федерации.

По данному разделу эксперт должен был отметить, на каких документах основывается составление проекта бюджета в данном субъекте федерации и какие классификации представлены в бюджетной документации. практически никто из экспертов не указал на использование на практике классификаций, принятых в международной практике.

Далее эксперты оценивали прозрачность внебюджетной деятельности на территории субъекта федерации. Оценивая, насколько широко отражена внебюджетная деятельность исполнительного органа власти в бюджетной документации, в Новосибирской области 77% экспертов и в 55% указали, что она отражена ограничено. Только 22% экспертов по Санкт-Петербургу и 11% по Новосибирской области считают, что внебюджетная деятельность исполнительной власти полностью отражена в бюджетной документации.

Соответственно, оценки прозрачности по этой составляющей – на среднем уровне для Санкт-Петербурга и Новосибирской области (0,550 и 0,523) и существенно ниже для Самарской (0,350) и Псковской (0,292) области.

Оценивая, насколько подконтрольны законодательной власти в данном субъекте федерации механизмы координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью, эксперты в Санкт-Петербурге (62,5%) считают, что подконтрольность таких механизмов недостаточно определена законодательно (Новосибирская область – 30%, Псковская – 29%, Самарская – 20%). Большинство экспертов (60% по Новосибирской и Самарской областям) полагает, что полномочия законодательной власти определены и частично используются (Санкт-Петербург – 37,5%, Псковская область – 29%, Сахалинской область – 20%). Поэтому по данной составляющей минимальная оценка прозрачности в Санкт-Петербурге (0,344), максимальная в Самарской (0,550) и в Псковской (0,644) областях, а в Новосибирской и Сахалинской областях – оценки близки к среднему уровню.

Оценивая, насколько внебюджетные средства консолидированы в бюджете, 25% экспертов в Санкт-Петербурге считают, что внебюджетные средства администрации (внебюджетные фонды и спецсчета) составляют более 5% от доходов бюджета; 37,5% экспертов в Санкт-Петербурге полагают, что в бюджете консолидированы все внебюджетные фонды, а еще 37,5% считают, что консолидированы также и средства спецсчетов, и счетов “сумм по поручению” (максимальная оценка по Санкт-Петербургу – 0,625).

В ходе опроса большинство экспертов по Санкт-Петербургу (77%), Самарской (80%) и Сахалинской областей (70%) считают, что в их субъекте федерации отчетность об исполнении бюджета для законодательной власти достаточна, а 55% экспертов Новосибирской области (22% - Санкт-Петербург, 30% - Сахалинская область, 57% - Псковская) полагают, что отчетность недостаточна, и 22% - что такая отчетность отсутствует. Максимальные и близкие оценки прозрачности по этой составляющей были получены по Санкт-Петербургу, Самарской и Сахалинской области (0,850 – 0,880). Доступность для депутатов информации о составлении счетов (например, объем наличности или прирост задолженности) и их использовании по бюджету и счетам органа власти субъекта федерации эксперты оценили следующим образом. По Санкт-Петербургу: 55,5% – доступна, 44,5% – ограниченно доступна. И нет экспертов, отметивших недоступность такой информации, хотя в комментариях и отмечалось, что предоставляется она, главным образом, по запросам депутатов. здесь максимальные оценки прозрачности были получены по Санкт-Петербургу, Самарской и по Сахалинской областям (0,700 – 0,800).

Большинство экспертов Новосибирской области (62,5%) отметили, что в бюджетной документации не описаны ожидаемые результаты и механизмы контроля их достижения по программам и мероприятиям, финансируемым из бюджета (40% Санкт-Петербург). Считают, что ожидаемые результаты и механизмы контроля описаны в недостаточной степени 80% экспертов по Самарской области, 60% экспертов по Санкт-Петербургу. В то же время следует отметить, что отрицательные оценки относятся скорее к механизмам контроля и ожидаемым результатам по мероприятиям, поскольку ожидаемые результаты по программам в определенной степени отражаются в самих целевых программах, которые могут утверждаться отдельным законом, что имеет место, например, в Санкт-Петербурге. Соответственно, оценки прозрачности по данной составляющей оказались близкими и ниже среднего уровня по Санкт-Петербургу (0,400).

Оценивая, определяются ли по конкурсу исполнители отдельных мероприятий и получатели средств по отдельным программам, большинство региональных экспертов высказали точку зрения, что исполнители определяются по конкурсу только по некоторым проектам (55,5% - Санкт-Петербург). Однако в Санкт-Петербурге 44,5% экспертов считают, что исполнители по конкурсу определяются по большинству проектов. При этом во всех регионах большинство экспертов в комментариях отметили, что конкурсы проводятся формально. Оценка прозрачности по данной составляющей максимальная по Санкт-Петербургу (0,715).

В заключение данного раздела эксперты должны были в табличной форме сообщить данные об исполнении бюджета для законодательных органов власти за предыдущий год и оценить достоверность бюджетных расходов и доходов по этапам бюджетного процесса (формирование, рассмотрение, утверждение, исполнение). Большая часть экспертов оценили достоверность расходов и доходов по этапам бюджетного процесса как “умеренную”. В процентном выражении, например, в Санкт-Петербурге расхождение было оценено экспертами в интервале от 3% до 7% (один из экспертов оценил, что оно менее 50%).

Соотношение общих оценок прозрачности по разделу и общих как средних арифметических по ответам экспертов на вопросы данного раздела показало, что средняя арифметическая оценка по Санкт-Петербургу несколько ниже (0,675 и 0,627).

Оценка прозрачности по разделу “анализ исполнения бюджета” дана по девяти составляющим.

Часть экспертов во всех субъектах федерации, исключая псковскую область, отметили, что на момент опроса существовала модель перехода на казначейскую систему исполнения бюджета. Отметили, что часть бюджетополучателей финансируется через казначейство, 44% экспертов по Санкт-Петербургу, 43% - по Новосибирской области, 57% - по Псковской, 50% - по Самарской и 20% - по Сахалинской области. Только по Санкт-Петербургу значительное число экспертов (33%) считает, что все счета, выставяемые контрагентами бюджетополучателей, оплачиваются через казначейство. по данной составляющей оценки прозрачности, по всем субъектам федерации, за исключением псковской области, оказались выше среднего уровня.

Подавляющее большинство экспертов (100% – Санкт-Петербург, 86% – Новосибирская область) считает, что в регионе существуют независимые организации, способные заниматься аудитом бюджета данного субъекта

федерации. Соответственно максимальная оценка прозрачности по данной составляющей получена по Санкт-Петербургу и Новосибирской области (0,990; 0,925).

При этом, если независимые организации и существуют, они, по мнению 71% экспертов Санкт-Петербурга и 30% Новосибирской области, не привлекаются к аудиту бюджета субъекта федерации (в Сахалинской области такого мнения придерживаются 88%, в Псковской 100%, в Самарской 60% экспертов). 30% экспертов Новосибирской области полагают все же, что если независимые организации и привлекаются к аудиту, то это не дает никакого эффекта, и следование рекомендациям не имеет места, а 40% (Новосибирская и Самарская области) высказали мнение, что присутствует некоторый эффект и следование рекомендациям. Только по Санкт-Петербургу два эксперта считают, что при привлечении независимых организаций к аудиту бюджета имеет место последовательное исполнение рекомендаций и значительный эффект (один эксперт имел в виду евробонды Санкт-Петербурга, котировки которых зависят от оценок рейтинговых агентств, а по мнению другого, значительный, но отрицательный эффект имел место при последовательном исполнении рекомендаций ЕБРР).

Разброс оценок по данному вопросу связан также с тем, что ряд экспертов относит к независимым организациям, как уже выше отмечалось, контрольно-счетную палату (КСП). Была, в частности, высказана точка зрения, что при высоком уровне аудита КСП использование независимых организаций нецелесообразно.

По данной составляющей оценки прозрачности по всем субъектам федерации оказались ниже среднего уровня.

Определяя, является ли служба статистики фактически независимой от исполнительной власти, эксперты, основывавшие свои суждения в основном на формальном признаке (служба статистики – федеральная структура), ответили, что она является независимой (Санкт-Петербург - 50%). Однако часть экспертов полагает, что хотя такая служба формально не подотчетна администрации, при взаимодействии с ней она на практике теряет свою независимость, и, поэтому, ответили, что служба статистики ограничена в некоторых вопросах (Санкт-Петербург - 33%, Новосибирская область - 22%) и не является независимой от исполнительной власти субъекта федерации (Санкт-Петербург - 11%).

По этому направлению максимальная оценка прозрачности по Санкт-Петербургу, Новосибирской и Псковской областям (0,715 – 0,825).

Что касается вопроса о существовании системы заблаговременного предупреждения от перерасхода бюджетных средств (в целом, и по отдельным статьям), то 37,5% экспертов Санкт-Петербурга считают, что система существует, но она не эффективна. Полагают, что такая система не существует большинство экспертов Самарской области (80%), а также 25% по Санкт-Петербургу. По-видимому, в последнем случае эксперты в большей степени имели в виду систему заблаговременного предупреждения как организационно самостоятельную оформленную, в то время как речь шла о функциональных обязанностях в действующей системе власти. Только по Санкт-Петербургу 37,5% экспертов высказали мнение, что существует эффективная система заблаговременного предупреждения от перерасхода бюджетных средств, включая распоряжение губернатора, запрещающее заключение договоров на сумму большую, чем бюджетные ассигнования; ограничение сумм по хозяйственным договорам; административные меры и т.д. Однако главным

элементом такой системы является, по мнению экспертов, казначейство, не допускающее перерасхода. поэтому максимальная оценка прозрачности по данной составляющей оказалась по Санкт-Петербургу (0,625), а по другим субъектам федерации в интервале – 0,415-0,500.

Оценивая существование процедур и правил, регулирующих расходование средств из резервного фонда и фонда чрезвычайных расходов, большинство экспертов (Санкт-Петербург – 57%) отметили, что существуют некоторые правила, не затрагивающие вопросы масштабов и характера расходования этих средств. На тот факт, что существуют исчерпывающие правила, которые обеспечивают жесткий контроль над размерами и характером расходования средств из резервного фонда и фонда чрезвычайных расходов, не указал никто из экспертов по Санкт-Петербургу. В то же время в Санкт-Петербурге 43% экспертов считают, что указанные выше правила и процедуры не существуют.

Несколько экспертов отметили, что не существуют процедуры и правила, кроме тех, которые предусмотрены бюджетным кодексом РФ. Наиболее жестко оценили данную ситуацию эксперты Санкт-Петербурга. Соответственно, по Санкт-Петербургу имела место минимальная оценка прозрачности по данной составляющей.

Часть экспертов по Санкт-Петербургу (25%) высказали точку зрения, что отсутствует отчетность по расходованию средств из резервного фонда и фонда чрезвычайных расходов. Большинство же экспертов (Санкт-Петербург – 75%) считает, что имеет место только отчет по окончании финансового года (Новосибирская область 50%, Псковская 43%). И только 40% экспертов Самарской области, 43% Псковской и 20% Новосибирской полагают, что существует своевременная отчетность до окончания финансового года. Наибольшая несогласованность мнений по данному вопросу имела место среди экспертов псковской и самарской областей. Оценки прозрачности по данной составляющей оказались по Санкт-Петербургу минимальными.

Следующая составляющая данного раздела касается механизма размещения регионального заказа и практики использования положения о региональном заказе.

Большинство экспертов считают, что региональный заказ размещается, в основном, по открытому конкурсу (44% – Санкт-Петербург) или частично по открытому конкурсу (Санкт-Петербург – 55%).

На закрытый конкурс как механизм размещения регионального заказа не указал ни один эксперт из Санкт-Петербурга, Новосибирской и Самарской областей. Однако считают, что конкурс не проводится, примерно треть экспертов Новосибирской области, четверть Самарской и Псковской областей, и 10% Сахалинской.

Примерно каждый четвертый эксперт в Самарской и Сахалинской областях отметил, что положения о региональном заказе в их области не существует. в Новосибирской области часть экспертов (43%) считают, что положение о региональном заказе существует, но условия конкурса не выполняются, а 57% условия выполняются только частично (Сахалинская область, соответственно, 12,5% и 37,5% экспертов).

Единственным субъектом федерации, где подавляющее большинство (83%) имело одинаковую точку зрения (условия выполняются только частично) оказалась Псковская область. По всем остальным регионам согласованность мнений экспертов невысока. Разброс мнений экспертов связан, в частности, с их недостаточной информированностью в вопросах конкурсного размещения

регионального заказа, что, в определенной степени, свидетельствует о закрытости принимаемых решений исполнительной власти по данному вопросу, в том числе и для общественности.

В сравнении с другими субъектами федерации лучше оценили ситуацию в этой области эксперты Санкт-Петербурга, где принят и исполняется “закон о городском заказе Санкт-Петербурга”, осуществляется сводное планирование городского заказа. Однако и здесь число экспертов, отметивших, что условия конкурса выполняются только частично, оказалось в два раза больше тех, кто считает, что условия выполняются строго в соответствии с действующими нормативно-правовыми документами. Таким образом, хотя большинство экспертов признает, что размещение регионального заказа осуществляется, в основном или частично, по открытому конкурсу, они считают, что условия конкурса либо не выполняются, либо выполняются только частично. Данный факт, а также комментарии экспертов свидетельствуют, что они невысоко оценивают действующую практику конкурсного размещения регионального заказа.

Оценки прозрачности по размещению регионального заказа (открытый – закрытый конкурс) оказались несколько выше среднего уровня (0,572-0,725) и максимальными по Санкт-Петербургу (0,800). В отношении положения о региональном заказе и условий выполнения конкурса максимальная оценка прозрачности также имела место по Санкт-Петербургу (0,792), а в остальных субъектах федерации различия оценок незначительны (0,600-0,666).

По соотношению общих оценок прозрачности на основе субъективного восприятия прозрачности по разделу и общих как средних арифметических ответов на вопросы раздела по Санкт-Петербургу были получены следующие данные 0,653 и 0,594.

“Участие общественности в бюджетном процессе” (следующий раздел) оценивалось по семи составляющим. Большинство экспертов во всех регионах считают, что требование доступности бюджетной информации для общественности (граждан, НКО, СМИ) в нормативно-правовых актах данного субъекта федерации закреплены в недостаточном объеме (55% – Санкт-Петербург). Однако, если в Новосибирской и Самарской областях, соответственно, 30% и 37,5% считают, что такие требования закреплены в достаточной степени (Санкт-Петербург – 11%), то примерно треть экспертов в Санкт-Петербурге отметили, что требования вообще не закреплены. Соответственно, наиболее высокие оценки участия общественности в бюджетном процессе по данной составляющей были получены по Новосибирской (0,650) и Самарской (0,688) областям, а минимальная по Санкт-Петербургу (0,468).

Доля экспертов, считающих, что требования по обеспечению условий для общественного участия в бюджетном процессе закреплены в нормативно-правовых актах субъекта федерации, оказалась относительно невелика (11% Санкт-Петербург). Большинство экспертов считают, что требования вообще не закреплены (Самарская область - 71%, Санкт-Петербург - 66%, Сахалинская область - 60%, Псковская – 40%). Поэтому оценки участия общественности в бюджетном процессе по данной составляющей, исключая Новосибирскую область (0,550), по всем субъектам федерации ниже среднего уровня и минимальная по Санкт-Петербургу (0,385).

Оценивая доступность и полноту бюджетной информации, большинство экспертов в трех субъектах федерации отметили, что она доступна в

соответствии с нормативно-правовыми актами, но недостаточна для общественности (Санкт-Петербург – 75%).

По данной составляющей оценки прозрачности для общественного участия в большинстве субъектов федерации выше среднего уровня и максимальная по Санкт-Петербургу (0,775).

Потребность общественности и СМИ в информации о бюджете и бюджетном процессе можно рассматривать как один из индикаторов спроса на прикладной бюджетный анализ. Наличие потребности эксперты оценивали по тому, как часто запрашивается такая информация. В Санкт-Петербурге мнения разделились между двумя позициями (в Самарской области – поровну): “информация запрашивается регулярно”, при этом выделяются СМИ (Санкт-Петербург 37,5%) и “информация запрашивается нерегулярно” (Санкт-Петербург 50%).

И, наконец, потребность общественности и СМИ в информации о бюджете и бюджетном процессе не существует (пока не развита, не сформировалась, информация запрашивается только в прагматических целях и т.д.), считают примерно 10% экспертов в Санкт-Петербурге. Соответственно по данной составляющей, исключая Новосибирскую и Самарскую области (0,780 и 0,750), оценки – выше среднего уровня, в интервале 0,625 – 0,656.

В отношении практики независимого анализа бюджета и бюджетного процесса оценка общественного участия оказалась максимальной по Санкт-Петербургу (0,608), и одинаковой, ниже среднего, по Новосибирской и Сахалинской областям (0,450) и Псковской и Самарской областям (0,400). Так, только в Санкт-Петербурге значительное число экспертов (43%) отметили, что анализ (в качестве субъектов анализа выделены аналитические группы Санкт-Петербургского Законодательного собрания, Центр “Стратегия”, рейтинговые агентства, Санкт-Петербургский Государственный Университет экономики и финансов и др.) ведется регулярно в достаточном объеме и на высоком уровне. Однако такое же количество экспертов Санкт-Петербурга считают, что практика независимого анализа отсутствует (кроме Центра “Стратегия»).