

## КОМПАНИИ

Ситуация

# Шоговорили

## и разошлись

УАБОЛСЫН КОЖАНТАЕВА

**ТЕМА ТРАСПАРЕНТНОСТИ** бюджета в нефтедобывающих странах, похоже, подверглась девальвации. Для организующих «круглые столы» она выглядит «ходовой». А мировой опыт гласит, что нефтяным гигантам, сумевшим найти лояльность в лидерах тоталитарных режимов, настоящая демократия не особо нужна, как и транспарентность бюджетов. Они довольствуются иллюзией демократичности. К тому же представленные исследования подвергнуты сомнениям, выводы базируются на примерах «давно минувших» лет, потому оппоненты казались более убедительными. Независимые эксперты акцентировали внимание на актуальных вызовах для казахстанской экономики, скатывающейся в «нефтяную ловушку» на фоне падения доллара и роста нефтяных цен. В каких фондах размещены наши нефтяные деньги и какой доход они приносят, если 70% из них - долларские вложения? На эти вопросы не смогли ответить ни депутаты, ни участники «круглого стола». Одним словом, у нас далеко не Норвегия, а тип расслоения общества и развития отраслей больше напоминает признаки арабских стран.

В очередной раз к этой повестке обратился Центр анализа общественных проблем. Среди приглашенных спикеров были сенатор Мусирали Утебаев, мажилсмен - академик Кенжегали Сагадиев, независимый эксперт - экономист Арыстан Есентугелов, а также ученые Института экономических исследований и сотрудники НПО. Представителей политических партий не пригласили. Выходит, нефтяные деньги вне политики и вне тех, кто обещал их раздать каждому казахстанцу? В качестве гостя был один из экспертов Международного центра приоритетов бюджетной политики Д. Джордж, представивший результаты исследования открытости бюджетного процесса в Казахстане и Азербайджане в 2004 году.

В приглашении для СМИ было указано, что на основе этих исследовательских проектов разрабатываются практические рекомендации

институты развития, оно выделило бюджетные средства. Этим встревожен МВФ, поскольку деньги, по мнению его экспертов, могут быть потрачены неэффективно. Но беспокоит ли МВФ, что зарубежные средства Нацфонда, 70% из которых размещены в долларовых инструментах в зарубежных фондах, неясно.

По словам ученого Арыстана Есентугелова, когда рентабельность нефтяного бизнеса достигает 100%, а горно-металлургического - 50-75%, то в пищевую промышленность с ее 4% рентабельностью или в машиностроение с 10% рентабельностью, никто не пойдет. Банковские кредитные ставки выше этих показателей. Политика укрепления тенге также «бьет» по внутренним отраслям. Есть ли решение в мировой практике, если совокупный ВВП богатых нефтедобывающих арабских стран меньше ВВП одной Испании

ных богатств, оказался весьма тяжелым для «круглого стола». Потому, наверное, кто-то просто довольствуется галочкой в отчете, кто-то исполненным долгом перед общественностью. Но есть ли дело до наших проблем тому же МВФ или ВБ и другим зарубежным институтам? Разве не по их предписаниям и консультациям экспертов работают местные «реформаторы»?

**КОНТРПРОПАГАНДА**

Сенатор Мусирали Утебаев начал наступательно: «Я участвую в бюджетном процессе с 1996 года, и, как мне кажется, в представленных исследованиях охвачен период 1995-96 годов, а не последние годы», - заявил он. Не учтено, что в 2003-04 годах произошли существенные изменения в этом процессе. Выводы нужно делать на основе свежих данных и происходящих изменений. Бюджетный процесс состоит из нескольких этапов, но где не хватает прозрачности: при формировании, исполнении или неисполнении? В исследованиях совсем не освещен вопрос принятия Бюджетного кодекса и его влияния на бюджетный процесс, хотя в этой работе участвовали и представители общественности, и парламентарии...

Парламентарии пытались возразить тем, что депутатам недоступна вся информация. Сенатор парировал тем, что при разработке бюджетного процесса в республиканскую комиссию делегируются по два депутата от мажилса и от сената. Каждый регион представляет свои паспорта программ. Проекты размещаются на сайте Минэкономи-



Депутат Сагадиев весьма активно отстаивал официальную точку зрения по вопросам транспарентности нефтяных доходов

жетного процесса, бодро завершил сенатор спич.

**СЕМЕНА И ПЛОДЫ**

Но это вряд ли «умиротворило» присутствовавших в зале. Некоторые встревожились тем, что такой шаг может привести к жесткой централизации распоряжения ресурсами. Хотя опыт стран, где 50% бюджета распоряжается центральный орган власти, имеется. Но в демократических или тоталитарных, депутат Сагадиев не уточнил.

А проблемы в том, что бюджеты городов сильно урезаны, заметил один из приглашенных. В бюджетной политике РК существуют значительные диспропорции перекосы по доходам

возражавших тем, что принятая трехлетняя программа позволит учесть проблемы и правильно использовать средства. А пока зима обнажает зловещую картину: взрываются котлы, лопаются трубы, рвутся плотины, рушатся мосты, люди пьют плохую воду в селах. Дети вынуждены мерзнуть в школе и дома, старики чахнуть, безработная молодежь искать «приключений» в городе. На этом фоне нефтяные доллары, можно сказать, просто зависли в зарубежных фондах.

Заметим, когда депутаты огульно мнением президента РК или правительства, возникает вопрос о сущности парламента как

этих средств в республиканский бюджет. Президент поставил вопросы: определиться по долям - сколько пойдет в бюджет и сколько будет накапливаться, это внесет ясность, транспарентность, резюмировал г-н Сагадиев.

Признав, однако что большинство накопленных резервов в размере \$4 млрд. размещены в долларах, депутат высказал в интервью корреспонденту «ДН», свою личную точку зрения. Если средства размещать в зарубежных фондах, то только для получения дивидендов. Но если этого нет, то не надо их там накапливать, деньги должны приносить доходы, а не убытки, отметил он. Средства накаплива-

формировались не от поступлений с предприятий, а их приватизации, средства которой должны были идти на покрытие дефицита бюджета.

Практика контроля в разных странах имеется. Например, в ФРГ отчитывается не министр финансов, а тот, кто получает бюджетные средства. Депутат, которому поручается контролировать работу 1-3 ведомств, проверяет все их расходы и отчитывается в бюджетном комитете парламента. Такая система вынуждает бюджетных потребителей исполнять бюджет, отметил ученый.

В Казахстане парламент принимает законы, но в ведомствах издается множество подзаконных актов, которые позволяют обходить положения, прописанные в законе. Многие акты неизвестны общественности, а юристы все время вынуждены опираться на них. Получается, что законов прямого действия нет. Хотя бы по тем вопросам, которые затрагивают интересы населения, которое не может опираться на подзаконные акты.

Многие правительственные внебюджетные программы формируются без указания конкретных параметров и целей, которые должны быть достигнуты в определенные временные сроки, заметил спикер. Пишет «улучшить систему образования», но каких параметров эта система должна достичь, не указывается. Зарубежная практика совсем иная. Когда указываются конкретные параметры, правительство не сможет не указать конкретную сумму, направляемую на ее реализацию. Лучше всего,

критическая. Угроза уже наблюдается при формировании бюджета на 2004 год, когда 26,6% составили доходы от нефти, до этого было всегда 21%. На этот год предусматриваются бюджетные доходы от нефти на 26,3%.

Усиление государственного влияния на экономику, по мнению английских экспертов, также опасный шаг вкупе с другими факторами казахстанской экономики. Льготные государственные кредиты в кредитном буме в целом приводят к перегреву экономики кредитными ресурсами при высоких кредитных ставках и низкой зарплате населения, считает эксперт. Это напоминает ситуацию конца 80-х - начала 90-х годов в Японии и 1997-98 году в России и Казахстане, когда был очень высокий уровень обменного курса. «Мы - ученые, и наша задача своевременно говорить и предупреждать об опасностях», - сказал Арыстан Есентугелов.

С другой стороны, страна попала в нефтяную ловушку, поскольку 25% ВВП создается за счет нефти. Даже при создании нефтяного фонда 25% доходов бюджета формируется за счет нефтяного сектора. Здесь вынуждены наращивать добычу, но должны развивать обрабатывающий сектор, иначе нефтяные доходы могут привести к нежелательным результатам, резюмировал спикер. При проведении сравнения экономического роста и социальной отдачи в Казахстане со странами Восточной Европы и странами, богатыми нефтью, оказывается, что темпы роста у нас высокие, но по урону ВВП на душу

процесса в Казахстане и Азербайджане в 2004 году.

В приглашении для СМИ было указано, что на основе этих исследовательских проектов разрабатываются практические рекомендации для совершенствования бюджетного процесса в Казахстане, приближения его к мировым стандартам и т.д. Однако собравшиеся подвергли сомнению как сами исследования, так и методику казахстанского Центра. Что же было важным при исследовании бюджетного процесса в Казахстане: направление расходов или формирование доходной части, интересовались и парламентарии.

### СИМПТОМЫ

Исследование, по словам директора центра г-жи Махмутовой, базировалось не на опросе максимального числа людей, а мнении экспертов. Пересмотры бюджета в середине года, корректировки, по которым правительство принимает решения вне парламента, как раз говорят о том, что процесс этот не прозрачен, отметила она. Правительство перекачивает средства в создаваемые институты развития, но чем это закончится, каков эффект от этих средств, неизвестно. Нет информации и о финансовых, нефинансовых активах правительства, полной информации в процессе подготовки бюджетного процесса, отметила она. Роль парламента остается периферийной в этом процессе, поэтому рекомендации сводятся к усилению роли парламента, публикации финплана предстоящего года.

За последние 2 года немало средств направлено в институты развития и у МВФ, например, есть опасения по Банку развития Казахстана, поскольку идет финансирование проектов бизнес-среды за счет государственных средств. Потом будет трудно их проконтролировать, отмечалось организаторами «круглого стола». И в этом, по их утверждениям, есть опасность квазифискальных операций.

Напомним, что правительству не удастся вернуть частных инвесторов к развитию обрабатывающего сектора и поэтому, создав

ния тенге также «бьет» по внутренним отраслям. Есть ли решение в мировой практике, если совокупный ВВП богатых нефтедобывающих арабских стран меньше ВВП одной Испании, акцентировал внимание ученых.

Успеха добилась лишь демократическая Норвегия, сумевшая за счет нефти обеспечить высокий уровень жизни населения. Опыт создания нацфонда взят отсюда. Но вряд ли можно назвать примером для нас положение в Саудовской Аравии, где 40% молодежи ищет работу в европейских странах, а богатством владеют лишь кланы шейхов. Кажется, у нас сценарий складывается сложнее: с одной стороны, мы говорим о приверженности демократическому опыту норвежцев, с другой - разрыв между узким кругом богатых кланов, олигархов и остального населения растет...

Тема ухода «голубых фишек» с казахстанского рынка, поднятая г-ном Сагадиевым, также затрагивалась. Какие физлица страны теперь хозяева в этих ТОО, неизвестно. Только населению, пенсионным фондам некуда вложить средства, кроме банковских депозитов. Проблема с сырьевыми экспортерами, скорее «рукотворная», является следствием выбранной инвестиционной стратегии, предоставленного им статуса субъектов мировой конкуренции. Разве не поэтому тот же «Казахмыс», ставший ТОО, и СП ТОО «Тенгизшевройл» предпочли занять деньги вне Казахстана? Депутат на это лишь пожал плечами, сказав, что направил запрос в правительство РК.

Расцвет игорных и увеселительных заведений, а не биржевых «уолл-стриг» и промышленных производств также способствует формированию своеобразных идеалов и ценностей общества. Оставшаяся «за бортом» дипломированная безработная молодежь - это тоже следствие неправильного использования нефтяных богатств. Одним словом, пласт проблем, которые так или иначе связаны с непрозрачностью бюджета и недемократичностью использования нефтя-

публиканскую комиссию делегируются по два депутата от мажоритарии и от сената. Каждый регион представляет свои паспорта программ. Проекты размещаются на сайте Минэкономики. В минувшем году введены отчеты национальных компаний и уже трижды рассматривалась деятельность «КазМунайГаза» на заседании республиканской комиссии.

Каждый раздел обсуждается в парламенте, и каждый представитель общественности, включая партии, может принять участие в этом, заметил сенатор. Правительство представляет проект по доходам сразу на три года, чтобы на местах потребители бюджетных средств могли по расходам определиться на этот период. Закон об официальных трансфертах также разработан на три года, поэтому местные органы, администраторы бюджетных программ, также могут разработать свои планы по ним наперед.

Одним словом, по словам оппонента, и в мажоритарии, и в сенате обсуждение проекта бюджета проходит довольно прозрачно. Конечно, есть вопросы по исполнению программ, повышению роли счетного комитета, парламента в этом процессе, признал г-н Утебаев. Парламент проводит слушания членов правительства по исполнению социальных программ, по Нацфонду, согласно обращению главы государства, сейчас работает комиссия над тем, как использовать эти средства. Приглашаются эксперты, в том числе и представители ВБ, МВФ и других фондов.

Конечно, бюджетные программы недостаточно обоснованы экономически, признали парламентарии, и как следствие, правительство ежегодно не использует миллиарды тенге. Сейчас обсуждаются различные варианты расширения полномочий парламента, возможно, Счетной палате будут даны полномочия контроля рационального использования средств местного бюджета. Давайте вместе контролировать исполнение, я готов обсудить с вами любой вопрос бюд-

А проблемы в том, что бюджеты городов сильно урезаны, заметил один из приглашенных. В бюджетной политике РК существуют значительные диспропорции, перекосы по доходам, расходам. По Алматы собирается 200 млрд, тенге, а город использует 71,5 млрд., из них 31,5 передаются в виде официального трансферта в республиканский бюджет, то есть городу остается всего 40 млрд. Согласно Закону об официальных трансфертах, эти перечисления идут по нарастающей схеме. В 2005 году Алматы должен перечислить 45,4 млрд., а в 2007 году - 72,3 млрд. Аналогична ситуация по регионам реципиентам-получателям. Например, по Южно-Казахстанской области в 2005 году Шымкент получает и 27,3 млрд. тенге, а в 2006 году - 40 млрд. тенге, выразил свою обеспокоенность эксперт.

Многие города Казахстана сегодня испытывают проблемы из-за старения инфраструктуры коммунальной сферы и социального сектора в целом, напомнил спикер. Наверное, часть нефтяных доходов, которые остаются неосвоенными в бюджете, лучше направить на эти нужды в регионах. Куда они деваются, неясно. На земляных, сварочных работах, не требующих высоких технологий, можно было занять часть безработного населения. Был бы социальный эффект и для экономики регионов в целом.

Такое положение - следствие того, что гражданское общество, общественность не участвуют в обсуждении, использовании бюджета. Создается жесткая централизация на уровне исполнительной ветви власти, в результате чего возникает ее гипертрофированное значение, отметил один из выступавших. Общественность не имеет возможности участия в процессе распределения средств. Эти проблемы нарастают, в то время как львиная доля средств направляется на строительство только одного города - Астаны.

На это г-н Сагадиев возразил тем, что проблема изъятия налоговых поступлений Алматы стара. Депутат попытался успокоить

сто зависли в зарубежных фондах.

Заметим, когда депутаты омерируют мнением президента РК или правительства, возникает вопрос о сути парламента как ветви власти. Представительный орган призван подвергать тщательной ревизии предложения исполнительной власти. Разве он не страж интересов населения и не арбитр между ним и властью? Говорить о плодах, не затрагивая семян, наверное, проще. Но в этом ли роль парламента и особенно ученых в нем?

Академик Сагадиев, как известно, высказал обеспокоенность выходом двух компаний с местного фондового рынка и переориентации их на иностранные заимствования. Тенденция выхода с местного рынка крупнейших компаний, имеющих высоколиквидные бумаги, тревожна. В статусе ОАО «Казахмыс» за три года продан на 56 млрд. тенге акций. Только в пенсионных фондах накопления уже достигли порядка 500 млрд тенге (\$3,8 млрд.). Кроме того есть накопленные депозитные средства в банках. Но институциональные инвесторы, пенсионные фонды в том числе, не находят возможностей для выгодного размещения своих средств. Поэтому надо, чтобы эти компании работали бы здесь, но они, преобразовавшись в ТОО уходят, констатирует ученый...

Конечно, у нас есть определенные нормативы в отношении работы пенсионных фондов, и ориентируясь на них, они руководствуются краткосрочной дивидендной политикой. Хотя использовать долгосрочные инструменты, наверное, им тоже было бы выгодно. Это вопрос создания и успешного функционирования фондового рынка, о котором говорил президент, напомнил депутат. Касаясь вопросов Национального фонда, он напомнил, что в парламенте обсуждаются 4 варианта концепции. Идея в правительстве, отметил он, сейчас такая, чтобы сначала все доходы от нефтяного сектора накапливать в Нацфонде, а потом передавать часть

бежных фондах, то только для получения дивидендов. Но если этого нет, то не надо их там накапливать, деньги должны приносить доходы, а не убытки, отметил он. Средства накапливали, чтобы защититься от возможных катаклизмов и обеспечить сберегательные функции. Такая цель на сегодня достигнута, и теперь функция накопления не оправдывает себя. Надо думать, как добиться, чтобы нефтяные деньги работали на экономику нашей страны, резюмировал он.

Возможно, средства на зарубежных рынках дешевле. Там 60% акций находится на руках у населения, а у нас к этому доступа нет. Единственный источник банковские депозиты, которые могут дать 9,5%. Но есть ведь и другие инструменты: паевые инвестиционные фонды, акции, облигации и прочие ценные бумаги эмитентов, которые могут иметь доходность 15-20%, но казахстанцы лишаются такой возможности.

Возможно, процесс становится неконтролируемым. Переориентация сырьевых компаний на внутренний рынок потребует изменения всей стратегии работы с инвесторами в Казахстане. Академик не стал этого отрицать, напомнив, что от правил депутатский запрос на эту тему. Подождем, посмотрим, резюмировал парламентарий.

Металлургия Казахстана, как и нефтегазовые месторождения, когда-то являлись составной частью единого организма экономики. Получается, что «сердце» промышленности вырвали и «выбросили» на мировой рынок, но при этом пытаются нащупать пульс здоровой отечественной экономики...

### ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ

С 2004 года бюджетный процесс разрабатывается, а с 2002 года, когда был принят бюджетный кодекс, многие вопросы были прояснены, вступил в дискуссию ученый-экономист Арыстан Есентугелов. Сравнивая прежнюю ситуацию с нынешней, можно сказать, что разница была как «между небом и землей». Тогда было непонятно, почему доходы

Зарубежная практика совсем иная. Когда указываются конкретные параметры, правительство не сможет не указать конкретную сумму, направляемую на ее реализацию. Лучше всего, когда в проекте государственной программы будут указаны все параметры, источники и она будет приниматься параллельно с бюджетными планами и утверждаться парламентом. Тогда можно контролировать исполнение программы и нести ответственность за конкретные показатели. Это, по мнению г-на Есентугелова, будет транспарентным. Второй момент, на котором он акцентировал внимание, касался структуры расходов бюджета и формирования дефицита.

Сегодня Казахстан живет в особых условиях, потому что в мировом экономическом процессе наблюдаются новые явления по двум факторам, напомнил ученый. Это девальвация доллара на 34,4% за 4 года и невиданный рост цен на нефть. Эти два фактора очень важны особенно для стран, в которых нефть является главным источником формирования бюджета. В 2003 году г-н Есентугелов выполнил исследования о надвигающейся угрозе в мировой экономике и передал министру экономики и премьер-министру РК.

Первое - это инфляционное давление на экономику. В 2003 году в Казахстане с этим едва справились, изменив инфляционные цели. Инфляция, которая планировалась на уровне 5,9%, была скорректирована до 6%. А в прошлом году едва вышли на 6,9%, хотя цель всегда ставилась на цифру ниже 6%. Правительство решало проблему ценой обменного курса, напомнил эксперт. В 2003 году курс повысился на 12,6%, а в прошлом году на 15,3%, хотя, по расчетам ученого, он должен был подняться на 16,3%.

Повышение курса тенге, как уже отмечалось, немедленно отражается на обрабатывающей промышленности. В Нацбанке считают, что голландская болезнь казахстанской экономике не угрожает, хотя, по мнению г-на Есентугелова, ситуация

экономического роста и социальной отдачи в Казахстане со странами Восточной Европы и странами, богатыми нефтью, оказывается, что темпы роста у нас высокие, но по урону ВВП на душу населения эти страны в 4 раза опережают Казахстан. В Словении этот показатель выше в 8 раз. По средней зарплате эти страны также в 3-4 раза опережают Казахстан. При сравнении Казахстана с нефтедобывающими странами ситуация получается примерно сходной с Нигерией, Анесуэлой, Саудовской Аравией.

Таким образом, само по себе нефтяное богатство не стимулирует развитие, резюмировал ученый, подчеркнув также важность транспарентности, потому что правительственные чиновники всегда найдут причину для оправданий, когда госзаказы не выполняются.

На этот спич коллеги депутат Сагадиев заявил, что не склонен поддерживать Арыстана Есентугеловича, но согласен, что надо думать и думать. Депутат также направил запрос премьеру о том, что денег много, но бюджетные программы не выполняются, громадные суммы остаются нерезализованными. По его мнению, наступает ситуация, когда можно пойти на уменьшение корпоративного налога для обрабатывающего сектора, сектор сельского хозяйства, а также малого и среднего бизнеса. Это будет стимулом для этих отраслей, поскольку, кроме добывающих, остальные не работают.

Говоря о транспарентности, участники встречи напомнили, что на сайтах юридических компаний, министерств можно найти информацию о бюджетных программах. Есть специальные диски, которые они распространяют, есть республиканский центр правовой базы... Другие возражали, что на министерских сайтах и правовых фирм в основном можно найти схемы, инструкции, отсылающие на платные сайты статистических органов. Текст объемные и сложные для восприятия населением. Третьи, - что нужно обращаться к официальным изданиям. Засим и разошлись... □