

М.Б.Кадырова, Г.А.Джунусбекова, А.С.Есенгельдина

*Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана
(E-mail: Margarita.Kadyrova@apa.kz)*

Современные подходы к управлению бюджетными процессами в Республике Казахстан

В статье исследуются вопросы функционирования бюджетной системы в Республике Казахстан, эффективность реализации основных этапов бюджетного процесса. Особое внимание уделяется вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, как важного фактора совершенствования бюджетных процессов в системе государственного управления Республики Казахстан.

Ключевые слова: бюджетный процесс, эффективность управления бюджетными средствами, бюджетирование, ориентированное на результат.

На сегодняшний день проблемы реформирования бюджетной системы и бюджетного процесса с особой остротой проявляются в части осуществления управления бюджетным процессом. В этой связи появилась необходимость для регламентирования на законодательном уровне принципов государственного менеджмента в части планирования, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета. В силу сложившейся в Республике Казахстан социально-экономической ситуации актуальны вопросы необходимости применения к бюджетному процессу основных принципов научного управления — планирования, организации, руководства, мотивации и контроля, обеспечивающих достижение его целей.

В своем Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан — 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» Президент Республики Казахстан Н.А.Назарбаев одним из важных приоритетов модернизации макроэкономической политики назвал совершенствование бюджетной политики: «...даже самые современные объекты становятся бременем для бюджета, если требуют расходов на поддержание, но не приносят доходов и не решают проблем граждан страны» [1].

В 2007 г. была начата работа по выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу. В целях формирования целостной и эффективной системы государственного планирования, ориентированного на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны, в декабре 2007 г. была утверждена Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты. На основе Концепции в 2008 г. был принят новый Бюджетный кодекс Республики Казахстан, который заложил законодательную основу перехода к бюджетированию, ориентированному на результат [2].

Основой новой модели бюджетного планирования стал трехлетний бюджет. Таким образом, с момента обретения независимости в Казахстане были сформированы основы современной системы управления бюджетными средствами. Создана целостная система регулирования бюджетных правоотношений, установлены единые принципы бюджетной системы, внедрен механизм сбережения нефтяных доходов, выстроена система межбюджетных отношений.

Вместе с тем в управлении бюджетными процессами существуют проблемы и негативные тенденции.

Несмотря на то, что в Казахстане динамично проходят процессы реформирования бюджетной системы, необходимо отметить, что действующая на сегодняшний день модель управления бюджетными средствами не в полной мере соответствует требованиям времени и не ориентирована на конечный результат. Все еще имеют место: обоснование и выделение бюджетных средств на основе утвержденных лимитов; определение объема бюджетных ресурсов на базе объема расходов прошлого периода, увеличенного на уровень инфляции; оценка эффективности использования бюджетных средств организациями путем сопоставления в абсолютных и относительных показателях фактических расходов и сумм, предусмотренных планами финансирования.

В этой связи перед государством стоит задача перехода к более прогрессивной модели государственного менеджмента, позволяющей измерять и оценивать как результаты конкретных

программных мероприятий, так и достижение запланированного социально-экономического эффекта программ.

В Республике Казахстан начаты бюджетные преобразования с целью переориентации на результативность и эффективность государственных расходов. В новых условиях перед государственными органами ставится задача обосновывать свои бюджетные заявки не с точки зрения затрат, как это делалось до сих пор, а исходя из результатов их деятельности. Бюджетная программа должна четко демонстрировать связь «задача — затраты — прямой результат (объем оказанных бюджетных услуг)». При этом бюджетные программы формируются на уровне услуг и должны отражать связь планируемых расходов государственного органа, показателей качества и количества оказываемых им услуг и его стратегических целей. Таким образом, достигается переориентация деятельности государственных органов с формального исполнения своих функций и освоения бюджетных средств на оказание качественных услуг гражданам, юридическим лицам, Правительству, Парламенту и достижение конечных результатов.

Особенностью внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в Казахстане в настоящее время является то, что оно охватывает все этапы бюджетного процесса. Если старый Бюджетный кодекс включал в понятие «бюджетный процесс» процедуры планирования, рассмотрения, утверждения, исполнения, уточнения, корректировки, финансового контроля, то новый, помимо перечисленного, содержит процедуры по бухгалтерскому и бюджетному учету и отчетности, а также бюджетному мониторингу и оценке результатов [2].

Новые технологии бюджетирования и управления расходами в Республике Казахстан во многом заимствованы из зарубежной практики. Бюджетирование с элементами ориентированности на конечный результат в органах власти зародилось в XX в. и с тех пор приобрело широкую популярность во многих странах мира. Само понятие бюджетирования, ориентированного на результат, постоянно эволюционирует, и международная практика характеризуется многообразием форм его применения.

Интегрирование элементов ориентированности на результат в бюджетный процесс происходило в разных условиях:

1) в составе глубинных реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия);

2) в рамках отдельных программ по частичной модернизации системы управления государственными финансами, не затрагивая фундаментальных основ системы управления (Дания, Ирландия, Канада, США, Нидерланды, Финляндия, Франция, Швеция);

3) в рамках ограничений инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами (Германия, Норвегия, Швейцария).

Анализ опыта США по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, показал, что программно-целевое бюджетирование — это средство повышения эффективности государственных расходов в условиях, когда большая часть национального дохода перераспределяется государством. Международный опыт свидетельствует о том, что повысить эффективность государственных расходов, не затрагивая при этом бюджетный процесс, невозможно. Хотя повышение эффективности государственных расходов важно как в периоды благополучного развития экономики, так и в периоды финансовых трудностей. Опыт стран, применявших программно-целевое бюджетирование, в частности опыт США, показывает, что решиться на использование программно-целевого бюджетирования легче в периоды финансовых трудностей, когда размеры дефицита государственного бюджета принимают угрожающие масштабы. Все основные приемы программно-целевого бюджетирования основаны на управленческих принципах частного бизнеса (формулировка миссии и стратегии, бюджетирование от нуля, применение метода учета по начислению, использование индикаторов социальной и экономической эффективности как аналогов результатов хозяйственной деятельности, учет рисков и др.). Данный опыт может быть полезен для Казахстана.

Важным нововведением в повышении эффективности управления бюджетным процессом в Казахстане является то, что в настоящее время анализ результатов деятельности государственного органа проводится через внедряемую систему внутреннего мониторинга и оценки результативности их деятельности. Для повышения эффективности мониторинга создана соответствующая методологическая база, закрепленная таким документом, как «Методические инструкции по проведению мониторинга стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов, включающих форму и порядок составления оперативной отчетности» [3]. Особенностью проводимого внутреннего мониторинга и оценки является то, что он основывается на

определенной системе показателей, которая позволяет оценивать качество управления, предоставления государственных услуг, эффективность принимаемых программ, степень достижения стратегических целей, а в конечном итоге, эффективность управления бюджетным процессом в целом.

Вместе с тем до сих пор мониторинг и оценка еще далеко не полностью вошли в управленческий арсенал центральных и местных государственных органов власти. В настоящее время требуется переход от теоретико-нормативных разработок к практическому управлению по результатам, т.е. осуществление полного цикла управленческих действий, состоящих из определения требуемых корректных и измеримых результатов, разработки и реализации мероприятий для их достижения, замера фактических результатов и принятия тех или иных управленческих решений, реально повышающих результативность.

При системе бюджетирования, ориентированного на результат, важными являются не только вопросы достижения целей, которые ставит перед собой государственный орган, но также вопрос о выборе приоритетов для финансирования, особенно в условиях жестких ресурсных ограничений. К таким вопросам, например, относятся: на какие из существующих программ должны выделяться бюджетные средства в первую очередь, какие программы можно безболезненно сократить, на какие требуется увеличить расходы и чем надо пожертвовать, чтобы выделить средства на такое увеличение? Очевидно, что только обоснованные ответы на все эти вопросы позволят сформулировать стратегию и тактику деятельности государственных органов, оказывающих услуги населению. В этих условиях мониторинг становится элементом повседневной деятельности государственных органов управления. Анализ данных мониторинга, при условии правильной организации этой системы, позволяет госорганам не только избежать неэффективного расходования бюджетных средств, но и получить качественную аргументацию в пользу той или иной программы (или отказа от нее) для представления в уполномоченные органы.

При переходе на технологию бюджетирования, ориентированного на результаты, ключевым фактором эффективного управления бюджетными процессами является требование по обеспечению прозрачности бюджета и открытости информации о результатах.

С 2012 г. в Казахстане запущен новый сайт Министерства финансов, который отвечает новым требованиям оценки эффективности деятельности министерства в сети Интернет. Это дает возможность проведения форумов с обсуждением актуальных вопросов, в том числе по исполнению бюджета и бюджетных приоритетов социального направления.

Республика Казахстан по индексу «открытости бюджета» оценивается с 2006 г. и с каждым годом повышает свой рейтинг (2008 г. — 35 баллов, 2010 г. — 38 баллов, 2012 г. — 48 баллов).

В 2012 г. Казахстан набрал 48 баллов из 100 возможных, что превышает среднюю оценку в 43 балла по 100 исследуемым странам.

Основным достижением в открытости бюджета является формирование Гражданского бюджета, который предназначен для ознакомления граждан с основными направлениями государственного бюджета с использованием адаптированных форматов и доступного языка, при этом любому пользователю становится понятно, каким образом Правительство Республики Казахстан осуществляет аккумуляцию, распределение и использование общественных ресурсов.

Современные системы управления эффективностью деятельности носят весьма стратегический характер и концентрируются преимущественно на показателях влияния, функционируют децентрализованным образом, когда каждый отдельный правительственный департамент отчитывается о результатах своей деятельности и позволяет правительственному органу выступать в качестве учебной организации, поскольку изучаемые уроки быстро включаются в модель, повышая ее общую эффективность. Казахстан начал внедрять эту модель в 2007 г., пилотные проекты были проведены в 2010 г., а следом за успешными пилотными проектами в трех правительственных организациях данная модель была внедрена в остальных учреждениях Правительства, как на национальном, так и на местном уровне. Модель имеет шесть направлений, одним из которых является эффективность управления бюджетом. В рамках этого направления, нацеленного на оценку эффективности управления бюджетом, Министерство финансов, как уполномоченный орган, оценивает 5 параметров — от бюджетного распределения до отсутствия кредиторской задолженности [4]. Хотя цель заключается в измерении эффективности, процесс на самом деле измеряет экономию и эффективность использования ресурсов и последующих процессов в ходе исполнения бюджета. Это обычная практика во всех системах раннего управления эффективностью деятельности, где в первую очередь внимание обращается на кате-

гории, которые могут быть легко охвачены (т.е. измерены), на процессы, а не результаты процессов, и организационное выполнение финансовых и иных правовых норм и правил.

В целом по итогам оценки эффективности за 2012 г. можно судить о наличии ряда положительных тенденций по данному направлению. Следует отметить, что центральные госорганы в 2012 г., а также на протяжении последующих 3 лет проведения оценки признаны более эффективными в части управления бюджетными средствами по сравнению с акиматами. Несмотря на то, что количество проверок и объем охваченных контролем средств в 2012 г. увеличились в 2 раза, средняя доля нарушений, выявляемых органами госфинконтроля, сократилась. Улучшено исполнение пунктов годовых планов госзакупок (с 95,9 % в 2010 г. до 99,2 % в 2012 г.), а также исполнение объемов средств планов госзакупок (с 97,7 в 2011 г. до 98,2 % в 2012 г.).

Вместе с тем анализ опыта оценки эффективности использования бюджетных ресурсов государственными органами выявил некоторые системные проблемы по управлению бюджетными средствами.

1. Некачественное формирование бюджета. В практике бюджетного планирования государственных органов Казахстана допускается включение администраторами бюджетных программ необоснованных и завышенных расходов в процессе формирования бюджета на предстоящий период. При рассмотрении бюджетных заявок не регламентирован порядок учета результатов исполнения бюджета прошлых лет, достижения результатов, итогов проведенных проверок и т.д. О некачественном планировании свидетельствует факт ежегодного увеличения объема перераспределенных средств (10,0 % от бюджета).

2. Низкая ориентированность бюджетных расходов на результаты, а также слабая организация исполнения бюджета. В 2012 г. при фактически полном освоении средств (98,8 %) показатели прямых результатов 173 бюджетных программ (15 %) государственных органов Казахстана были достигнуты менее чем наполовину. Уровень достижения показателей бюджетных программ снизился с 89,4 % в 2010 г. до 86 % в 2012 г. (в 9 госорганах — менее 80 %).

Актуальным направлением повышения эффективности управления бюджетным процессом выступает совершенствование межбюджетных отношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами. В последние годы многими странами, в том числе Казахстаном, приложены значительные усилия по модернизации методов бюджетного регулирования, которые направлены на обеспечение прозрачности, устойчивости бюджетной сферы и эффективности бюджетной политики. В настоящее время в казахстанской бюджетной практике применяются следующие формы регулирования межбюджетных отношений: трансферты, бюджетные кредиты и нормативы распределения доходов. Анализ регулирования межбюджетных отношений в Республике Казахстан показал: имеет место проблема чрезмерной зависимости местных бюджетов от трансфертов вышестоящего бюджета. Так, если в 2005 г. из республиканского бюджета местным бюджетам выделено целевых трансфертов на сумму 138 млрд тенге, субвенций — 133 млрд тенге, то в 2013 г. целевые трансферты составили 889,3 млрд тенге, субвенции — 865,8 млрд тенге (в среднем 61,7 % в общем объеме доходов местных бюджетов) [5].

При этом необходимо отметить, что решения о распределении целевых трансфертов принимаются местными исполнительными органами не самостоятельно, а по согласованию с центральными исполнительными органами. Эти процедуры требуют значительного времени и затрат, что в результате приводит к размыванию ответственности и позднему поступлению денег. Об этом свидетельствуют многочисленные факты нецелевого и несвоевременного освоения бюджетных средств, выделяемых из республиканского бюджета на строительство объектов образования, здравоохранения, инфраструктуры, выявляемые ежегодно контролирующими органами. Недостаточная самостоятельность в планировании и осуществлении расходных полномочий и, соответственно, в принятии решений районным (городским) уровнем власти, непосредственно оказывающим услуги населению, отражается на качестве и эффективности реализации в целом государственных задач.

Анализ международной практики регулирования межбюджетных отношений показал, что имеет место применение гибких механизмов. К примеру, при определении объемов бюджетных изъятий в некоторых странах используется прогрессивная шкала, которая позволяет сохранять часть полученных сверхдоходов местных бюджетов. В Латвии финансовое выравнивание регионов производится через Фонд выравнивания, поступления в него образуют взносы самоуправления и дотация государственного бюджета. Взносы в фонд должны производить те самоуправления, база доходов которых на 10 процентов превышает рассчитанную финансовую необходимость (они должны вкладывать 45 % от сверхнормативного остатка).

Интересен подход Австралии в межрегиональном выравнивании уровня развития через предоставление «особого бюджетного режима» отдельным регионам. Проблемному региону предоставляются полномочия по осуществлению сбора определенных налогов, что дает необходимую самостоятельность в формировании бюджетных доходов. Для Казахстана подобный опыт мог бы стать весьма полезным.

Тема бюджетирования, ориентированного на результат, остается до сих пор недостаточно исследованной не только в Казахстане, но и во всем мире. Существует много примеров и описаний того, как правительства различных стран стремились увязать бюджетный процесс и планирование результатов деятельности, целым рядом исследователей показаны болевые точки традиционной системы управления финансами. Но вместе с тем сохраняется сильный дефицит критического и сравнительного анализа, который показал бы достоинства и недостатки накопленного практического опыта.

Особое значение приобретает отбор проектов для финансирования из бюджета. Так, считаем целесообразным производить отбор по следующим приоритетным критериям:

- на макроуровне с учетом:
 - приоритетов развития отраслей экономики,
 - эффекта влияния на развитие отраслей,
 - устранения межрегиональных дисбалансов,
 - отсутствия альтернативы бюджету (стратегические объекты);
- на проектном уровне с учетом:
 - высокой социально-экономической отдачи,
 - возможности вовлечения частных инвестиций.

Таким образом, необходимо отметить, что вопросы эффективного управления бюджетным процессом все еще остаются актуальными для Казахстана. Существуют значительные методологические трудности в измерении результатов деятельности правительства, министерств, ведомств, эффективности реализации бюджетных расходов, а также сложности в более тесной интеграции планирования результатов и бюджетного процесса.

В современных условиях, прежде чем государство сможет действительно эффективно управлять бюджетными процессами и начать внедрение новых методов бюджетирования, нужно сначала выделить и описать весь перечень бюджетных, в том числе социальных, услуг, которые предоставляются государственными органами. Для этого надо не только сформировать реестр бюджетных услуг в разрезе каждого органа, но и определить стандарты их предоставления. В частности, в рамках социальной модернизации общества и повышения качества государственных услуг необходимы:

- поэтапное внедрение минимальных социальных стандартов, внедрение подушевого финансирования в системе образования и здравоохранения;
- постепенный переход к гарантированию государством минимального объема пенсионного обеспечения, совершенствование системы оплаты труда в бюджетной сфере;
- адресная поддержка отдельных категорий граждан, обеспечение устойчивой продуктивной занятости.

С целью формирования бюджетных программ в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результаты, должна быть усовершенствована Единая бюджетная классификация, правила составления бюджетной заявки. Реализация мер по совершенствованию процесса бюджетного планирования положительно отразится и на процедурах исполнения бюджета, т.е. для администраторов бюджетных программ дается больше самостоятельности в рамках бюджетных программ, чтобы достичь заданных результатов, усилится мониторинг за выполнением индикаторов, предусмотренных в бюджетных программах.

Для получения более объективной оценки работы министерств объектом контроля, в том числе со стороны контрольных органов, должна быть не деятельность как таковая, а предоставление государственных услуг и соответствующие результаты от достижения целей и решения задач. Таким образом, государственный бюджет и его расходная часть должны быть направлены на финансирование предоставляемых обществу услуг (в сфере образования, здравоохранения, правопорядка, обороны и т.п.) со стороны государства. Целью государства в лице государственных органов должно быть предоставление качественных, своевременных и экономичных услуг населению.

Разработка методологии проведения оценки государственных расходов и проведение ежегодной оценки наиболее значимых бюджетных программ на республиканском и местном уровне позво-

лят повысить не только эффективность использования бюджетных ресурсов, но и качество управления бюджетным процессом в целом.

Список литературы

- 1 Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 14 декабря 2012 г. Стратегия «Казахстан — 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства». — [ЭР]. Режим доступа: www.akorda.kz/
- 2 Бюджетный кодекс Республики Казахстан (2008): Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV, с изменениями по состоянию на 23.11.2012 г. // БД «Ориент». — [ЭР]. Режим доступа: www.zakon.kz. — 4 декабря.
- 3 Приказ Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 1 июля 2010 года № 100 «Методические инструкции по проведению мониторинга стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов, включающих форму и порядок составления оперативной отчетности». — [ЭР]. Режим доступа: <http://www.minplan.kz>.
- 4 Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30 декабря 2010 года № 673 «Методика оценки эффективности деятельности государственного органа по управлению бюджетными средствами». — [ЭР]. Режим доступа: www.minplan.kz.
- 5 Отчет Счетного Комитета (2012) об исполнении республиканского бюджета за 2012 год (заключение к отчету Правительства Республики Казахстан)». — [ЭР]. Режим доступа: <http://www.esep.kz>.

М.Б.Қадырова, Г.Ә.Жүнісбекова, А.С.Есенгелдина

Қазақстан Республикасында бюджеттік үдерістерді басқарудың заманауи әдістері

Мақалада Қазақстан Республикасының бюджеттік жүйесінің қызмет атқарылуы және бюджеттік үдерістің негізгі кезеңдерінің жүзеге асырылу тиімділігі туралы мәселелер зерттелді. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқару жүйесіндегі бюджеттік үдерістерді жетілдіру маңызды факторы болып табылатын нәтижеге бағытталған бюджеттендіруді енгізу мәселесіне айрықша көңіл бөлінді.

M.B.Kadyrova, G.A.Zhunusbekova, A.S.Yessengeldina

Modern approaches to management of the budgetary processes in the Republic of Kazakhstan

The article examines questions of the budget system functioning in the Republic of Kazakhstan, efficiency of the main stages of the budget process implementation. Special focus is on the implementation of result-oriented budgeting as an important factor of the budgetary processes' improvement in the public administration system of the Republic of Kazakhstan.

References

- 1 *Address by the President of the Republic of Kazakhstan, Leader of the nation, N.A.Nazarbayev of December, 14, 2012. Strategy «Kazakhstan-2050»: New political course of the established state // www.akorda.kz*
- 2 *Budget code of the Republic of Kazakhstan (2008). Law of the Republic of Kazakhstan, № 95-IV of December, 4, 2008 // www.zakon.kz*
- 3 *Order of the Minister of economic development and trade of the Republic of Kazakhstan № 100 of July, 1, 2010 «Methodological instructions on monitoring of strategic and program documents, strategic plan of government bodies, including form and preparation procedure of routine reporting» // www.minplan.kz*
- 4 *Order of the Minister of Finance of the Republic of Kazakhstan № 673 of December, 30, 2010 «Effectiveness of government body activities estimation technique on badget funds management» // www.minplan.kz*
- 5 *Accounts committee report (2012) on administration of budget for 2012 // www.esep.kz.*