



М. Б. Кадырова,
кандидат экономических наук,
заместитель директора Института государственного и местного управления,
профессор кафедры государственного регулирования экономики
Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан
(г. Астана, Республика Казахстан)

УДК 336.14 (574)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В условиях глобального экономического кризиса, становится абсолютно очевидной необходимость растущего присутствия государства во всех областях экономики, поддержка реального сектора, предпринимательства, реализация масштабных социальных программ. Это требует научно обоснованных мер экономической политики, грамотно построенных программ государственных расходов, адекватных текущей ситуации изменений в налоговой и бюджетной сферах. Модернизация бюджетного процесса является важнейшей составной частью политики повышения конкурентоспособности государства и международной стабильности. Одним из первоочередных мероприятий по проведению бюджетной реформы является повышение эффективности бюджетных расходов, совершенствование бюджетного планирования в целях предоставления большей самостоятельности администраторам бюджетных программ и усиления их ответственности за достижение конечных результатов.

Ключевые слова: бюджетный процесс, бюджетные расходы, эффективность, бюджетирование, ориентированное на результат.

Эффективность расходов государственного бюджета характеризует качество и эффективность государственного управления и является одним из ключевых условий обеспечения социального благополучия, экономического развития государства. Вопросы эффективности государственных расходов в основном рассматриваются в настоящее время только с точки зрения обеспечения решения наиболее актуальных и насущных задач с максимально возможной эффективностью, учитывая ограниченность финансовых ресурсов. В данном случае выбор оптимального, т. е. наименее затратного и более результативного пути достижения поставленных перед государством задач является целью бюджетного процесса.

Основной целью бюджетной реформы, проводимой в Республике Казахстан в настоящее время, является улучшение качества услуг, оказываемых населению путем повышения эффективности бюджетных расходов. Цель определила приоритетную задачу бюджетной реформы — создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления общественными финансами. Успешность проводимой реформы во многом зависит и от эффективности организации общественных финансов.



В основе организационных преобразований, поддерживающих бюджетную реформу, лежит переход к более децентрализованному управлению государственным сектором, т.е. стимулированию внутренней заинтересованности органов государственной власти и местного управления, участвующих в управлении общественными финансами, в повышении эффективности и результативности использования бюджетных средств.

В последние годы многими странами, в том числе и Казахстаном, приложены значительные усилия по модернизации методов управления общественными финансами, которые направлены на обеспечение прозрачности, устойчивости бюджетной сферы и эффективности бюджетной политики. Указанные характеристики определяют суть бюджетных реформ, происходящих, как в высокоразвитых, так и в развивающихся странах с переходной экономикой, и ориентируют на внедрение ставших общепризнанными принципов, стандартов и критериев ответственного и эффективного управления общественными финансами.

В современных условиях расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных программ. Приоритет отдается внутреннему финансовому аудиту, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни управления, проводится мониторинг и оценка результатов реализации бюджетных программ с условием, что оценка эффективности должна опираться на единые научно-обоснованные методологические подходы и принципы.

В реализуемой в настоящее время в Казахстане модели бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), проблемным вопросом остается разработка индикаторов и контрольных показателей, по которым должна оцениваться эффективность организации общественных финансов и использования бюджетных средств. В Республике Казахстан осуществляются бюджетные преобразования с целью переориентации на результативность и эффективность государственных расходов. Суть новых подходов к бюджетному процессу состоит в том, что результаты исполнения бюджета измеряются не степенью освоения выделенных бюджетных ассигнований, а достижением конкретных социально значимых результатов проводимой бюджетной политики. Это означает постепенный отказ от сметного финансирования бюджетных расходов и выделение бюджетных средств на предоставление государственных услуг и осуществление деятельности, соответствующее стратегическим направлениям и целям государственных органов.

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.

Поэтому в Бюджетный кодекс введено понятие «государственной услуги», указано на необходимость стандартизации государственных услуг, а также выделены пункты о реестре государственных услуг, о стоимости бюджетных программ, направленных на оказание государственных услуг [1]. Поскольку идея и модель БОР основываются, в первую очередь, на корпоративной теории и практике управления корпоративными финансами, то и понятие «государственная услуга» в данном случае должно отличаться от традиционного понимания данного термина. Так, например, в настоящее время признаки контрактной системы присутствуют при оказании государством ряда конкретных услуг, в частности, за получение документа гражданином уплачивает пошлину. В этом случае возникает связь между



оказанными услугами и платой за них. С другой стороны, государство предоставляет общественные услуги (например, уборка или освещение улиц, обеспечение общественной безопасности), за которые население платит обезличенные налоги. Соответственно должна возникать и ответственность сторон «контракта», однако на практике часто этого не происходит из-за нарушений обязательств государства в качественном и своевременном предоставлении услуг (несмотря на их оплату или даже предоплату в полном объеме). 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 по определению его расходная часть должны быть направлены на финансирование предоставления обществу услуг (в сфере образования, здравоохранения, правопорядка, обороны и т. п.) со стороны государства. Целью государства в лице органов государственной власти должно быть предоставление качественных, своевременных и экономичных услуг населению. В этой ситуации возникает вопрос: какие услуги, по какой стоимости, и в каком объеме должно предоставлять государство обществу? Ведь сформированный перечень государственных услуг с оценкой их стоимости будет представлять собой прообраз бюджета государства (расходной его части), в котором, с одной стороны, будут изложены все направления деятельности государства, а с другой — дана их финансовая оценка. Спрос общества к государству в части обеспечения безопасности, получения образования, услуг здравоохранения и т.д. практически ничем не ограничен. В то же время у государства может просто не оказаться столько средств, сколько требуется для удовлетворения всех требований общества. Государство по большей части предоставляет услуги в условиях ограниченных бюджетных средств. Стандартные рыночные принципы соотношения спроса и предложения здесь не работают. Каким же образом решать проблему формирования бюджетных услуг, которые необходимы обществу и могут быть профинансированы государством? В целях решения данной проблемы можно выделить две модели.

В первой модели органами власти формируется перечень приоритетов и стратегических целей социально-экономического развития страны, который утверждается Президентом или правительством. Например, в Стратегии «Казахстан–2030», среднесрочных программах социально-экономического развития страны, посланиях Президента народу, иных стратегических документах. Затем администраторы бюджетных программ в соответствии со стратегическими направлениями развития устанавливают цели и задачи и уже на этой основе формируют план мероприятий и бюджетные программы. Для реализации поставленных целей и задач администраторы бюджетных программ представляют обоснованные расчеты на их финансирование. На основе приведенных расчетов формируется бюджет на текущий и последующие финансовые годы. Такая модель с некоторыми элементами БОР внедряется сейчас в Казахстане. Во второй модели на начальном этапе выявляются потребности общества в получении услуг от государства, например, в сферах правопорядка, здравоохранения и другие. В мировой практике существуют различные методы сбора такой информации: опросы общественного мнения, специализированные исследования, мнения экспертов в конкретных областях, заключения бизнес-сообществ и объединений и др. Собранная информация классифицируется по какому-либо признаку (например, отраслевому или ведомственному), и затем формируется перечень целей, задач и необходимых мероприятий для решения выявленных проблем. Одновременно цели, задачи и мероприятия структурируются по программам. Далее проводится бюджетная оценка программ, т.е. стоимости включенных в них мероприятий. Методы оценки могут быть разные, например альтернативная стоимость аналогичных услуг на рынке, либо экспертные заключения. В программах представлены как переходящие из года в год обязательства государства, так и новые. В результате формируется перечень



программ, которые будут предложены к реализации, с указанием объемов и источников их финансирования. Для реализации второй модели должны быть созданы высокоразвитые базовые институты гражданского общества и обеспечена эффективно действующая двусторонняя связь «власть — общество». Таким образом, в современных условиях, прежде чем государство сможет действительно эффективно начать внедрение новых методов бюджетирования, нужно сначала выделить и описать весь перечень бюджетных услуг, которые предоставляются органами власти. Для этого надо произвести их элементарный учет и сформировать реестр бюджетных услуг в разрезе каждого органа власти в соответствии с реестром государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам.

В целях повышения эффективности деятельности центральных государственных органов и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 954 утверждена Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы [2]. Данная система разработана с целью определения эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы. Кроме того, утвержденная система устанавливает основные положения, принципы, направления, критерии, определяет систему органов и порядок проведения ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов. В соответствии с данным Указом одним из показателей эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов является реализация бюджетных программ при исполнении бюджета. В этой связи Министерством финансов была разработана и утверждена методика оценки эффективности деятельности государственного органа по управлению бюджетными средствами. Методика предназначена для определения эффективности мер по обеспечению результативности и эффективности использования бюджетных средств администраторами бюджетных программ с целью достижения наилучшего прямого результата, с использованием утвержденного или меньшего объема бюджетных средств [3]. Критериями оценки реализации бюджетных программ при исполнении бюджета являются:

- 1) показатель прямого и конечного результата.
- 2) показатель эффективности.

Таким образом, предметом оценки реализации бюджетных программ при исполнении бюджета является достижение показателей результатов, предусмотренных в бюджетных программах, утвержденных в составе стратегических планов государственных органов, реализуемых по соответствующим направлениям, целям и задачам.

В настоящее время наиболее острой является проблема сбалансированности бюджетов всех уровней. Возникновение, как дефицита, так и профицита зависит не только от исполнения бюджета в течение финансового года, но и от качества планирования и прогнозирования при утверждении бюджетных показателей. В связи с этим существует необходимость создания информационно-аналитической системы анализа и прогнозирования поступлений доходов в региональный бюджет, обеспечивающей автоматизацию деятельности местных исполнительных органов области, поскольку повышение точности прогноза бюджетных доходов с помощью современных информационных технологий является наиболее реальным способом управления сбалансированностью бюджета.

С проблемой несбалансированности бюджетной системы в той или иной мере сталкиваются все государства. Вертикальная несбалансированность потенциально заложена в любой модели бюджетной системы вследствие различия функций, выполняемых разными уровнями власти. Центральные органы, осуществляя



макроэкономическое регулирование и перераспределение национального дохода, сосредоточивают наиболее важные налоговые источники доходов, ослабляя доходную базу территориальных бюджетов. Форсированное региональное развитие является приоритетным направлением государственной политики. В связи с этим, сохранилась тенденция увеличения объема трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета регионам республики. Ежегодный темп роста целевых трансфертов в среднем с 2004 по 2010 год составил 1,6 раза (рис. 1). Так, например, по данным Счетного Комитета Республики Казахстан за 2010 год в восьми регионах из 16-ти доля трансфертов в местных бюджетах составила более 70 %, что свидетельствует об усиливающейся ежегодной тенденции их финансовой зависимости от республиканского бюджета [4].

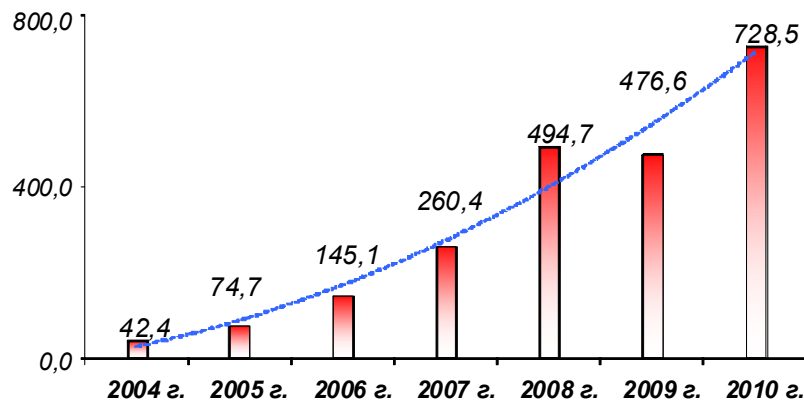


Рис. 1. Динамика роста целевых трансфертов, млрд. тенге [4]

Еще одним важным моментом является то, что действующим законодательством не предусмотрена прямая ответственность руководителей различного уровня за качество формирования бюджетных заявок, планирования и исполнения бюджета. В 2010 году не освоено 39,7 млрд. тенге целевых трансфертов, что более чем в 4 раза больше, чем в предыдущем году, в том числе на уровне республиканского бюджета — 24,9 млрд. тенге, местного — 14,8 млрд. тенге [4].

Выделение целевых трансфертов зачастую происходит без детальных проверок расчетов и достоверного обоснования, необходимых заключений и экспертиз. Из-за недостаточной проработки проектов средства осваиваются несвоевременно, в результате на местах скапливаются значительные суммы, которые затем перераспределяются на другие мероприятия, что создает условия для совершения финансовых нарушений. В связи с этим разработана новая Методика расчетов трансфертов общего характера, которая утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 февраля 2010 г. № 54 [5]. В соответствии с данной Методикой подходы к расчету текущих затрат постоянного характера остались прежними:

- оценка расходных потребностей исходя из численности потребителей бюджетных услуг;
- учет объективных факторов, обуславливающих различия в расходных потребностях в разных регионах.

В рамках совершенствования бюджетного процесса и повышения эффективности бюджетных расходов в настоящее время первостепенное значение приобретают:



— обеспечение выполнения расходных обязательств местных и республиканского бюджетов и создание условий, в том числе нормативно-методологических основ для оптимизации действующих и вновь принимаемых расходных обязательств;

— регулирование макроэкономической и финансовой стабильности как основы для устойчивого социально-экономического развития страны;

— создание условий для эффективного выполнения полномочий органов государственной власти;

— оптимизация управления финансовыми ресурсами Республики Казахстан;

— обеспечение надежности и прозрачности государственной финансовой системы.

В условиях глобализации экономики совершенствование управления накопленными объемами неиспользованных бюджетных средств рассматривается как шаг на пути повышения эффективности использования государственных ресурсов, создания условий для общей финансовой стабильности и безопасности государства и устойчивого экономического роста.

Список использованных источников

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 04.12.2008 г. № 95–IV (с изм. по сост. на 10.07.2012 г.) [Электронный ресурс] Законодательство Казахстана. — URL : http://zakon.kz/Document/?doc_id=30364477.
2. О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы : Указ Президента Республики Казахстан от 19.03.2010 г. № 954 [Электронный ресурс] Правительство Республики Казахстан. — URL : http://ru.government.kz/docs/u100000954_20120827-3.htm.
3. Об утверждении методики оценки эффективности деятельности государственного органа по управлению бюджетными средствами : приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30.12.2010 г. № 673 [Электронный ресурс] Әділет. База данных нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL : <http://adilet.minjust.kz/rus/docs/V1200007381>.
4. Основные положения Отчета Счетного Комитета об исполнении республиканского бюджета за 2010 год (заключение к отчету Правительства Республики Казахстан) : утверждено постановлением Парламента Республики Казахстан от 20.06.2011 г. [Электронный ресурс] Счетный Комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. — URL : <http://http://www.esep.kz/first2.php?lang=rus&matid=1525&test=>.
5. О методике расчетов трансфертов общего характера : постановление Правительства Республики Казахстан от 02.02.2010 г. № 54 [Электронный ресурс] Әділет. База данных нормативных правовых актов Республики Казахстан. — URL : http://adilet.minjust.kz/rus/docs/P100000054_#z3.

Надійшла до редакції 24.02.2012

Кадирова М. Б. Актуальні питання підвищення ефективності бюджетних витрат в Республіці Казахстан

В умовах глобальної економічної кризи стає абсолютно очевидною необхідність зростаючої присутності держави у всіх галузях економіки, підтримка реального сектору, підприємництва, реалізація масштабних соціальних програм. Це вимагає науково обґрунтованих заходів економічної політики, грамотно побудованих програм державних витрат, адекватних поточній ситуації змін до податкової і бюджетної сферах. Модернізація бюджетного процесу є найважливішою складовою частиною політики підвищення конкурентоспроможності держави та міжнародної стабільності. Одним із першочергових заходів щодо проведення бюджетної реформи є підвищення ефективності бюджетних витрат, вдосконалення бюджетного планування з метою надання більшої самостійності адміністраторам бюджетних програм та посилення їхньої відповідальності за досягнення кінцевих результатів.

Ключові слова: бюджетний процес, бюджетні витрати, ефективність, бюджетування, орієнтоване на результат.



Kadyrova, M. B. Actual Questions of Increase of Efficiency of Budgetary Expenditures in Republic of Kazakhstan

With the global economic crisis, it becomes absolutely obvious need of the growing state presence in all areas of the economy, support the real sector, business, the implementation of large-scale social programs. It requires science-based measures of economic policy, competently constructed public spending programs that are adequate to the current situation, changes in tax and budgetary spheres. Modernization of the budget process is an important part of policies to improve national competitiveness and international stability. One of the primary activities for the fiscal reform is to increase the efficiency of budgetary expenditures, improve budget planning in order to provide greater autonomy to the administrators of budgetary programs and enhancing their accountability for achieving outcomes.

Keywords: *budgetary process, budgetary expenditures, efficiency, budgeting oriented to the result.*

