

СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация

В статье обсуждаются основные подходы реформирования бюджетного процесса, предлагаются пути развития бюджетной реформы для создания в Республике Казахстан в обозримом будущем системы эффективного и ответственного управления общественными финансами, соответствующей мировым стандартам.

Ключевые слова: Повышение эффективности, бюджетная политика РК, пути реформирования бюджетного процесса РК.

Аңдатпа

Мақалада бюджеттік процестерді реформалаудың басты бағыттары талқыланады, жақын болашақта Қазақстан Республикасында қоғамдық қаржының әлемдік стандарттарға сай тиімді және жауапты басқару бюджеттік реформалардың даму жолдары ұсынылады.

Тірек сөздер: Тиімділікті арттыру, ҚР-ның бюджеттік саясаты, ҚР-ның бюджеттік процесін реформалау жолдары.

Abstract

The article discusses the main approaches of reforming the budget process, the ways of implementing a budget reform in the Republic of Kazakhstan in order to create efficient and responsible management of public finances based on international standards in the foreseeable future.

Key words: Enhancing the effectiveness, budget policy of Republic of Kazakhstan, ways to reform the budget process of Republic of Kazakhstan.

В Республике Казахстан основные стратегические приоритеты государственной политики, в том числе и бюджетной, формулируются в ежегодных посланиях Президента. Положения, сформулированные в них, становятся основой для разработки бюджетных документов на очередной финансовый год [1].

Содержащаяся в послании система приоритетов и мер политики в сфере бюджетных расходов обладает следующими характерными особенностями:

1. Сформулированные приоритеты увязываются с главной стратегической политической целью – обеспечением быстрого и устойчивого экономического роста. Одни приоритетные направления считаются средствами или инструментом достижения этой цели (агропромышленная, инновационная и инвестиционная политика); другие являются следствием достижения этой цели (социальные расходы);

2. Политические реформы (демократизация, реформа судебной системы, административная реформа) не связываются с увеличением ассигнований на эти цели, за исключением переподготовки кадров. Изменения в политике расходов, вызванные политическими реформами, сводятся к совершенствованию бюджетного процесса (разграничение ответственности между уровнями власти);

3. В качестве бюджетного приоритета выделяется поддержка сельского хозяйства, аграрных поселений и их жителей. Государственные расходы, осуществляемые в рамках промышленной политики, о которых идет речь в послании – поддержка инноваций, экспорта, государственные инвестиции – планируется осуществлять в виде взносов в специальные финансовые институты (Казахстанский инвестиционный фонд, Корпорация по страхованию экспорта, Инновационный фонд, Банк развития). При этом практически не упоминаются прямые бюджетные субсидии или кредиты каким-либо отраслям или предприятиям. Это может означать, что правительство Казахстана ориентируется на постепенный переход в промышленной политике от прямой поддержки производителей к поддержке инфраструктуры и, прежде всего, финансовой;

4. Увеличение заработной платы работников бюджетной сферы рассматривается в значительной степени как составная часть социальной политики, а не как управление издержками производства бюджетных услуг.

Бюджетная система Республики Казахстан включает бюджеты различных уровней, основанные на экономических отношениях и соответствующих правовых нормах. В Республике Казахстан самостоятельно функционируют республиканский бюджет и местные бюджеты, в совокупности, составляющие государственный бюджет. Функционирование бюджетной

системы основано на взаимосвязи бюджетов различных уровней и обеспечивается порядком их разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения, контроля, а также отчетами об их исполнении республиканского и местного бюджетов.

Исходя из практики построения и ведения экономической и бюджетной политики в стране, фискальная политика на предстоящие три года будет строиться в соответствии с долгосрочными и среднесрочными программными документами государства.

С введением в действие с 4 декабря 2008 г. Бюджетного кодекса Республики Казахстан, организация бюджетного процесса осуществляется на основе его норм. Принятие Бюджетного кодекса позволило усилить роль среднесрочного планирования и обеспечило гармонизацию законодательства в бюджетной системе.

Для реализации Бюджетного кодекса был принят 31 нормативный правовой акт, в том числе правила, определяющие порядок разработки проектов республиканского бюджета на предстоящий финансовый год и чрезвычайного государственного бюджета, разработки проектов местных бюджетов, а также регистрации и учета государственных и гарантированных государством займов Республики Казахстан, исполнения республиканского и местных бюджетов.

Основными задачами в сфере совершенствования бюджетного законодательства и в целом бюджетной системы являются:

1) постепенный переход к достижению сбалансированного бюджета за счет нефтефанных поступлений.

С целью реализации концепции Национального фонда вводятся новые понятия – «консолидированный бюджет» и «нефтефанный дефицит».

Консолидированный бюджет состоит из республиканского бюджета, бюджета области, бюджетов города республиканского значения, столицы, поступлений от предприятий нефтефанного сектора и переводов их в Национальный фонд.

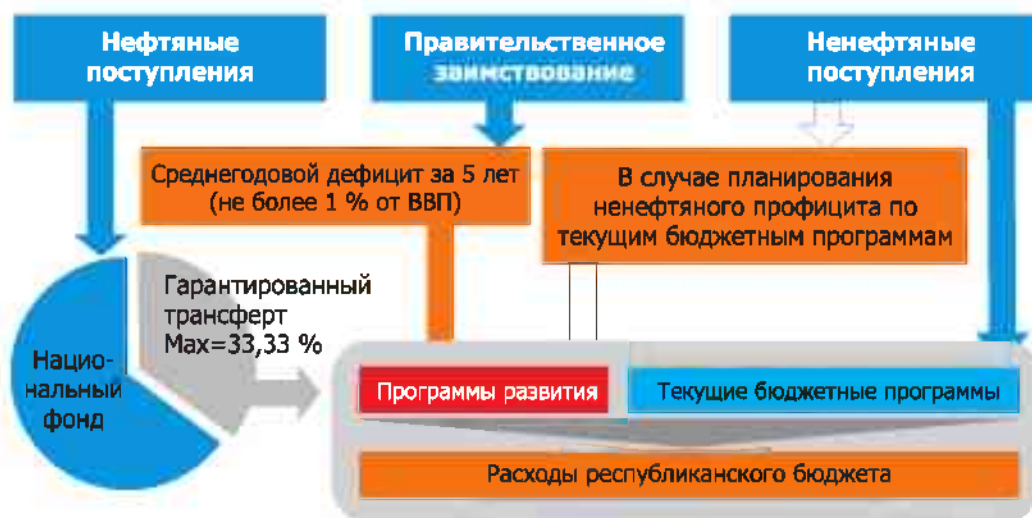
Нефтефанный дефицит бюджета равен сумме поступлений в бюджет, кроме поступлений из Национального фонда, за вычетом расходов бюджета;

2) ужесточение требований к разработке инвестиционных проектов (программ).

Инвестиционные проекты (программы) будут включены в перечень приоритетных бюджетных программ (подпрограмм) в случае, если они соответствуют мероприятиям принятых государственных, отраслевых и региональных программ и положений ежегодных посланий Главы государства. Обязательным условием включения в вышеназванный перечень будет наличие положительного заключения отраслевой экспертизы, соответствие их плану мероприятий утвержденных Программ, наличие технико-экономического обоснования с положительным заключением экономической экспертизы;

3) Соблюдения всеми участниками бюджетного процесса требований бюджетного законодательства.

Был разработан метод сбалансированного бюджета, при котором доходы нефтефанного сектора полностью направляются в Национальный фонд, а доходная часть республиканского бюджета формируется только за счет нефтефанного сектора (рисунок 1).



Активы Национального фонда на начало года

Рисунок 1 – Метод сбалансированного бюджета [2]

Основными источниками формирования Национального фонда являются:

- прямые налоги от нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты), к которым относятся корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, роялти, бонусы, доля по разделу продукции, рентный налог на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат. Прочие виды налогов, уплачиваемые нефтяным сектором в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты. При этом к предприятиям нефтяного сектора относятся все юридические лица, занимающиеся добычей и (или) реализацией сырой нефти и газового конденсата;
- поступления от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям;
- поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- инвестиционные доходы от управления Национальным фондом;
- иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан [3].

Расходы республиканского бюджета на текущие бюджетные программы финансируются за счет отчислений в республиканский бюджет от ненефтяной части экономики, а финансирование расходов на бюджетные программы развития осуществляется за счет гарантированного трансферта из Национального фонда. При этом определенная доля расходной части бюджета может покрываться, в том числе за счет заимствования в рамках установленных ограничений [4].

Использование нефтяных поступлений в пределах гарантированного трансферта позволяет проводить взвешенную фискальную политику, так как виден «чистый» бюджетный эффект от либерализации налогового режима, который, как правило, искажен за счет сверхдоходов, поступающих от предприятий нефтяного сектора.

Для обеспечения качественного управления расходами бюджета и принятия управленческих решений по выделению бюджетных средств, на основе фактических или ожидаемых результатов их реализации, необходима система показателей, на базе которых будет осуществляться мониторинг и оценка исполнения бюджета по расходам. Под мониторингом понимается система наблюдения за расходованием бюджетных средств для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения негативных последствий за определенный промежуток времени (за каждый квартал). Оценкой, по нашему мнению, является единовременный процесс наблюдения, выполняемый главным распорядителем средств бюджета, с целью увеличения эффективности работы. Информация, полученная в ходе оценки, может использоваться для принятия мер по увеличению удовлетворения от работы, планированию трудовых ресурсов, производственному и профессиональному обучению, а также для установления уровня заработной платы. Если оценка это единовременный процесс наблюдения, то мониторинг является систематическим наблюдением за определенный промежуток времени.

В основе системы показателей оценки эффективности бюджетных расходов лежат следующие принципы:

- разделение показателей на четыре блока (финансовые, кадровые, социальные, специальные или производственные);
- включение как количественных, так и качественных показателей;
- взвешенная балльная оценка результатов.

Предлагаемая система показателей оценки эффективности бюджетных расходов представлена на рисунке 2.

Для определения эффективности оценки результата использования бюджетных средств необходимо введение следующих показателей:

Индикатор Ф1 – отклонение от плановых значений кассового исполнения областного бюджета по расходам за период в процентах;

Индикатор Ф2 – количество изменений, внесенных в бюджет области в течение периода;

Индикатор Ф3 – доля расходов областного бюджета на выполнение программных мероприятий в общей сумме расходов за период;

Индикатор Ф4 – доля расходов, размещаемых по результатам конкурсов в общей сумме расходов области;



Рисунок 2 – Система показателей эффективности бюджетных расходов [5].

Индикатор Ф5 – доля прочих текущих расходов в структуре расходов;

Индикатор Ф6 – доля просроченной краткосрочной задолженности по оплате труда;

Индикатор К1 – доля специалистов с высшим образованием в акимате;

Индикатор К2 – отклонение средней заработной платы сотрудников от средней по субъекту;

Индикатор К3 – доля специалистов отобранных по конкурсу;

Индикатор К4 – уровень текучести кадров;

Индикатор О1 – публикация отчетности в периодической печати;

Индикатор О2 – наличие официального Интернет-сайта акимата;

Индикаторы С – специальные, например С1 – темпы роста строительства новых автомобильных дорог; С2 – темпы роста работ по ремонту автомобильных дорог.

Введение данных показателей позволит отследить уровень эффективности использования бюджетных средств [5].

Повышение эффективности бюджетной политики должно основываться на комплексных мероприятиях. В целях реформирования бюджетного процесса, на среднесрочную перспективу путем модернизации финансового менеджмента в Республике Казахстан предлагаются пути развития бюджетной реформы для создания в Республике Казахстан в обозримом будущем системы эффективного и ответственного управления общественными финансами, соответствующей мировым стандартам: какие конкретные шаги следует предпринять, почему эти шаги необходимо планировать в контексте ясно осознанных долгосрочных целей реформы и осуществлять в строгой последовательности.

Для достижения главной цели эффективного и ответственного управления общественными финансами – предоставления общественных услуг высокого качества при повышении эффективности и результативности бюджетных расходов – необходимо последовательно реформировать все фазы бюджетного цикла путем внедрения современных процедур и процессов финансового менеджмента в общественный сектор [6].

Процедуры и процессы финансового менеджмента, которые в частном секторе применяются уже несколько десятилетий (и постоянно совершенствуются), с 1980-х годов перенимаются правительствами всех развитых стран для повышения эффективности и качества функционирования общественного сектора. Это делается исходя из убеждения,

что менеджеры общественного сектора, как и менеджеры частного сектора, при достижении поставленных целей должны использовать финансы с максимальной отдачей. Кроме того, на менеджерах общественного сектора еще лежит и социальная ответственность, поскольку они управляют ресурсами, принадлежащими обществу (деньгами налогоплательщиков), в целях удовлетворения общественных интересов.

Общеизвестно, что финансовый менеджмент в общественном секторе – это процессы и процедуры, обеспечивающие результативность использования ресурсов. Указанные процессы и процедуры охватывают все фазы бюджетного цикла. Важным элементом финансового менеджмента является делегирование ответственности совместно с введением строгой подотчетности за результаты и системы внутреннего контроля, нацеленной, в том числе, на минимизацию рисков потерь, злоупотреблений, коррупции. Основные принципы бюджетной реформы показаны на рисунке 3.

Конкретный план действий, предложенный в работе, исходит из объективной необходимости:

- осуществлять дальнейшее реформирование в строгой последовательности на основе метода платформ, успешно применяемого в международной практике и примененного в Республике Казахстан при реализации реформы бюджетного процесса: достижение целей на каждой платформе обеспечивает качественный скачок в достижении целей реформы в целом;

- в первую очередь, завершить реформирование фазы подготовки бюджета с тем, чтобы среднесрочное бюджетное планирование, ориентированное на результат (далее – СБОР), стало основой процесса бюджетного планирования (платформа 1);

- затем реформировать исполнение бюджета и отчетности (платформа 2) и далее – фазу аудита и оценки (платформа 3), – без этого реформа бюджетного процесса будет иметь лишь «косметический» характер;

- на каждой платформе создавать необходимые условия для успешной реализации следующей, уделяя особое внимание, помимо разработки законодательства и методик, подготовке кадров: государственные служащие должны быть подготовлены к нововведениям заранее, а не «поставлены перед фактом» в последний момент.

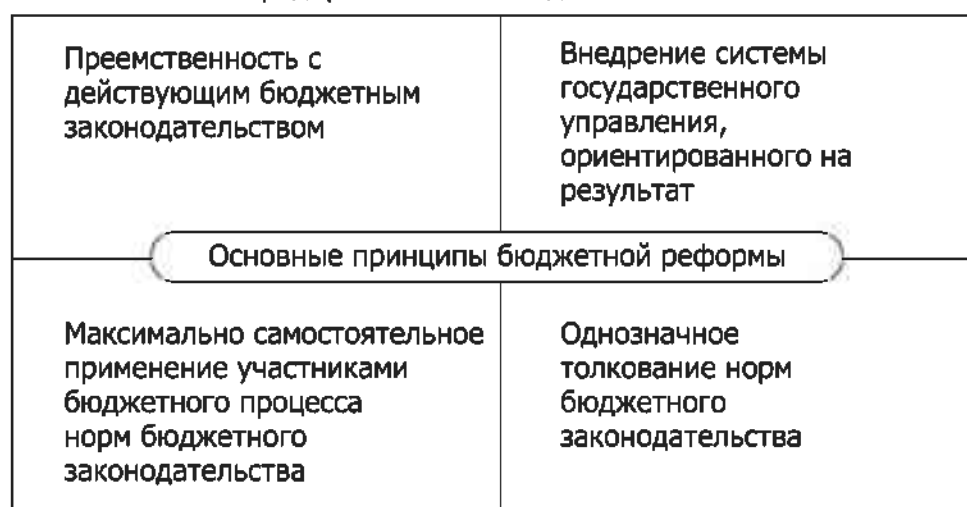


Рисунок 3 – Основные принципы бюджетной реформы.

Примечание: Составлено автором

Для дальнейшего совершенствования механизма формирования и исполнения бюджета необходимо:

1. Совершенствовать методику подготовки, обеспечить полную совместимость и взаимную увязку стратегического и операционного планов, реестра расходных обязательств (РРО), докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), обоснований бюджетных ассигнований (ОБАС), пояснительной записки и интегрировать их в бюджетный процесс, с тем, чтобы основные параметры проекта бюджета были основаны на принципах СБОР;

2. Если поставленная выше цель не будет достигнута, продолжить работу с тем, чтобы подготовка, рассмотрение и утверждение следующего трехлетнего бюджета были основаны на принципах СБОР;

3. Создать все необходимые условия для начала внедрения современных процедур и процессов финансового менеджмента в практику исполнения бюджета. Для этого Министерство финансов должно:

а) обеспечить соответствующее обновление нормативной базы, включая подготовку нормативного акта о разработке планов по внедрению финансового менеджмента в фазы исполнения бюджета и отчетности, их рассмотрение и утверждение Министерством финансов;

б) разработать соответствующие базовые методики;

в) ввести систему повышения квалификации государственных служащих в области финансового менеджмента;

г) создать систему стимулов для реализации государственными служащими процедур и процессов финансового менеджмента на практике;

д) способствовать внедрению новых информационных технологий в ведомствах [7].

Условием успеха бюджетных реформ является системный подход к реформированию всех фаз бюджетного цикла. Повышение качества бюджетного планирования – необходимое, но недостаточное условие повышения эффективности распределения бюджетных средств. Комплексное преобразование бюджетного процесса подразумевает применение новых правил, процессов и процедур исполнения бюджета, отчетности, подотчетности, мониторинга, оценки и аудита, а также учет накопленного опыта для планирования следующих бюджетов.

Действующая практика предполагает полную интеграцию среднесрочного «скользящего» бюджетного планирования в бюджетный процесс (по крайней мере на макро- и отраслевом уровнях). Обоснованные проектировки доходов и расходов бюджета задаются на три года вперед. Проект годового бюджета соответствует первому году трехлетки. Это обеспечивает стабильность бюджетных проектировок и их предсказуемость, возможность управлять рисками и гибко реагировать на изменившиеся приоритеты, меняя структуру расходов. Детально разработанные методики облегчают увязку среднесрочного прогноза доходов бюджета со сценариями макроэкономического развития, выбор базового сценария социально-экономического прогноза и оценку устойчивости прогнозируемых доходов бюджета при изменении макроэкономических параметров (Рисунок 4).

В Республике Казахстан сделаны первые шаги к внедрению среднесрочного планирования бюджета посредством детализации перспективного финансового плана, позволяющего учитывать трехлетние проектировки ГРБС. Однако методики интеграции ПФП в бюджетный процесс и «скользящего» бюджетного планирования на макроуровне и в ГРБС пока не отработаны.

Мировая практика предписывает включение в бюджет ожидаемых результатов реализации программ и непрограммной деятельности и эффективное взаимодействие руководителей финансового и профильных департаментов ведомств для обеспечения обоснованной увязки мероприятий и их результатов с расходами.

В Республике Казахстан наработан опыт установления взаимосвязи между расходами бюджетных учреждений и показателями результатов их деятельности при подготовке отчетов о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственных целевых программ и обоснований бюджетных ассигнований. Однако показатели результатов не включаются в бюджетные заявки и в большинстве случаев их организационная структура и распределение полномочий не способствуют интеграции процессов планирования расходов и результатов деятельности.

Среднесрочный горизонт планирования и относительно высокий уровень агрегации бюджетных ассигнований при строгой подотчетности за результаты увеличивает самостоятельность и ответственность бюджетных учреждений. Предельные объемы бюджетных ассигнований устанавливаются на срок не менее 3-х лет и, при необходимости, ежегодно корректируются. Детальная структура бюджетных расходов определяется ведомствами, при этом они наделены полномочиями в рамках установленных правил переносить на следующий год средства, не использованные в отчетном году [8].

Опыт других стран предписывает делегирование полномочий и ответственности за результаты при наличии строгой подотчетности. Распределение полномочий и ответственности

закреплено в нормативных внутриведомственных актах, имеет предельно четкий характер и исключает дублирование. Руководители и сотрудники профильных департаментов несут персональную ответственность не только за текущую деятельность, но и за решения о том, как использовать бюджетные средства для достижения результатов. В Республике Казахстан процесс делегирования полномочий только начался. Четкое распределение ответственности за управление бюджетными ресурсами отсутствует. Система подотчетности за достижение результатов еще не создана.

Принцип «скользящего» трехлетнего бюджета



Рисунок 4 – Схема трехлетнего бюджета
Примечание: Составлено автором.

Реформирование бюджетного процесса в значительной степени зависит от заинтересованности участников реформы в ее успехе, их преданности делу, готовности к интенсивной работе и приобретению необходимых знаний и навыков. Важнейшим фактором успеха является также эффективное управление процессом преобразований [9].

Очень часто успешно начатые реформы оказываются нереализованными из-за нарушения последовательности действий, попыток осуществить некоторые мероприятия раньше, чем созданы предпосылки, обеспечивающие их успех. При проведении реформы важнейшую роль играет правильная последовательность преобразований и обеспечение тесной взаимосвязи между отдельными элементами реформы, поскольку все они являются взаимосвязанными составными частями процесса эффективного и ответственного управления общественными финансами.

Таким образом государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумуляции финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть.

В настоящее время экономика Казахстана испытывает негативное воздействие неблагоприятной ситуации на мировых финансовых и товарных рынках. Эти факторы приносят значительные риски по нарушению макроэкономического баланса, поскольку усиливается опасность роста инфляции, происходят изменения валютного курса тенге к иностранным валютам, снижение конкурентоспособности несырьевых секторов экономики. В настоящее время гармонизация стратегического, экономического и бюджетного планирования осуществляется через государственные, отраслевые, региональные и бюджетные программы.

Таким образом, бюджетная система Казахстана направлена на усиление прозрачности бюджетного финансирования, выбор наиболее эффективных и результативных программ, повышение уровня исполнения бюджетных программ государственными учреждениями и развитие систем контроля над бюджетными средствами.

Модернизация бюджетной системы требует дальнейшего совершенствования системы государственного планирования, направленного на обеспечение устойчивого качественного экономического роста.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 04.12.2008 № 95-4.
- 2 Материалы семинара «Международный опыт в усилении местных органов управления». – Астана, 2013.
- 3 Садыкова Р. Б. Политика регионального развития Казахстана // Вестник УМБ. – 2(12), Апрель–Июнь, 2009.
- 4 «Казахстан: вопросы эффективной реализации новой модели региональной политики». – Центр анализа общественных проблем (PPRC).
- 5 По материалам стенограммы «Евразийское бюджетное пространство: вызов интеграции» – промежуточный отчет по проекту Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов» по заказу Института Восток–Запад. – Алматы, 2012.
- 6 Кулекеев Ж. А., Султангазин А. Ж. и др. Проблемы эффективности использования средств государственного бюджета Республики Казахстан в условиях развития рыночных отношений / Под общ. ред. д. э. н. А. С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2003. – С. 67.
- 7 Кучукова Н. К. Финансово-экономическое развитие Казахстана в условиях мировой финансовой нестабильности // Алматы: Финансовый менеджмент, 2008 г. – № 6. – С. 53–56.
- 8 Журавлев В. В., Савруков Н. Т. Государственный бюджет, конспект лекций // СПб.: Политехника, 2010 г. – С. 132.
- 9 Исследование бюджетных услуг: мировой опыт, проведенное Общественным объединением «Центр справедливости», г. Тараз, 27 января 2007 г. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.medianet.kz/index.php.

Дата поступления статьи в редакцию 5.02.2014