

УДК 336.14:061.1(574)

А.Н.Дулатбеков, А.С.Асылбаева

*Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,  
Астана, (E-mail: vip2030@mail.ru)*

### **Особенности применения модели бюджетирования, ориентированного на результат, в Республике Казахстан**

Авторами статьи рассмотрена система организации бюджетного процесса, при котором планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами. Определено, что одной из задач бюджета, ориентированного на результат, является повышение эффективности и результативности бюджетных расходов. В статье отмечаются преимущества использования бюджета, ориентированного на результат, для правительства и общества. Проанализированы проблемы и даны рекомендации по внедрению элементов бюджетирования с учетом изучения международного опыта.

*Ключевые слова:* бюджетирование, ориентированное на результат, государственные органы, эффективность, управление, бюджет, планирование, расход, финансовые средства, программа, экономия.

Реформирование бюджетного процесса в Республике Казахстан является важнейшей составной частью политики повышения конкурентоспособности государства и международной стабильности.

Формирование принципиально новой системы государственного планирования позволяет формировать бюджет исходя из целей и задач государственной политики и осуществлять распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных программ с учетом достижения конкретных результатов в соответствии со стратегическими целями, задачами, приоритетами. В Республике Казахстан начаты 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, соответствующей 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 [1; 1,2].

В последующем все это приведёт к достижению переориентации 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.

Прежде чем перейти к определению сущностных проблем бюджетного планирования, необходимо остановиться на определении понятия и сущности изучаемого объекта исследования.

Бюджетирование, ориентированное на результат (далее — БОР), — система организации бюджетного процесса и государственного (местного) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами. Концепция БОР постоянно эволюционирует. В каждой стране БОР имеет свои особенности, нет единых методик, процедур и инструментов. Несмотря на это, можно выделить ряд элементов, которые отличают БОР от других концепций бюджетирования [2; 1].

В самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой систему формирования (исполнения) бюджета, отражающую взаимосвязь между планируемыми (осуществленными) бюджетными расходами и ожидаемыми (достигнутыми) результатами.

Для формирования бюджета на основе БОР расходы всех подразделений региональных и муниципальных администраций должны быть разбиты по видам деятельности, направленным на решение стоящих перед ними государственных задач. Для каждого вида деятельности разрабатывается программа, которая должна содержать описание целей, задач, ресурсов, необходимых для их достижения, а также показателей результативности выполнения программы и процедур измерения этих показателей. Бюджетные заявки при бюджетировании, ориентированном на результат, составляются в разрезе целей программ [3].

Авторы исследования разделяют позицию М.Киреевой [4], позволяющую сделать вывод о том, что бюджет, ориентированный на результат, должен позволять проследить взаимосвязь между поставленными целями, осуществленными бюджетными расходами, выполненными мероприятиями и достигнутыми результатами. Такая логика построения бюджета способствует повышению его прозрачности, а также повышению степени контроля за реализацией программ и расходованием бюджетных средств. Для этого в сопроводительных документах к проекту бюджета должны присутствовать следующие показатели [3; 2]:

- 1) цели и задачи проводимой политики;
- 2) показатели результативности проводимой политики, которые позволили бы оценить степень достижения намеченных целей, результативность и эффективность реализации того или иного направления бюджетной политики;
- 3) описание необходимых для достижения намеченных целей мероприятий, для того чтобы избежать дублирования функций и оценить, насколько проведение того или иного мероприятия оправданно, каких мероприятий, наоборот, не хватает, сколько стоит реализация мероприятия;
- 4) финансовые средства, которые затрачены (или, как планируется, будут затрачены для проекта бюджета) на достижение поставленной цели.

В настоящее время в бюджетной документации большинство этих показателей либо отсутствуют (например, в бюджете), либо не являются конкретными, измеряемыми величинами (в большинстве целевых программ).

Закономерно, что одним из важнейших элементов БОР на стадии формирования бюджета является оценка полной стоимости бюджетных программ и услуг. Для этого необходимо сформулировать цели и задачи; государственные учреждения должны определить, какой комплекс мероприятий, действий потребуется для их достижения, а также оценить свои расходные потребности на реализацию этих мероприятий. Все это должно сопровождаться оценкой расходных потребностей на основе расчета полной стоимости бюджетных программ и услуг, чего во многих случаях не может обеспечить существующая система учета. В частности, расчет стоимости часто производится без учета амортизации основных фондов, административных и прочих расходов. При формировании программно-целевого бюджета в бюджеты программ должны включаться все расходы, связанные с реализацией программы: расходы на планирование работы, непосредственное предоставление услуг, административное управление программой, мониторинг реализации программы и др.

Потенциальные преимущества системы бюджетирования, ориентированного на результат, могут быть реализованы в полной мере тогда, когда целевыми программами будет охвачено все народное хозяйство страны, а также отдельные министерства и ведомства, что потребует значительного времени.

На практике необходимость и целесообразность внедрения БОР, как правило, объясняется наличием ряда определенных ситуаций [3; 4,5]:

- 1) ситуация, когда традиционные методы повышения эффективности расходов бюджета (в первую очередь, открытые конкурсы, усиление финансовой дисциплины и казначейские технологии)

практически исчерпали себя и не могут решить проблем несбалансированности бюджета или недостаточно высокого качества бюджетных (государственных, муниципальных) услуг;

2) ситуация бюджетного кризиса, в которой необходимы радикальные меры по сокращению расходов при одновременном удержании прежних позиций в части достигнутого уровня оказания бюджетных услуг;

3) положение, при котором бюджет перестает быть полноценным инструментом управления, когда его расходные статьи начинают «жить собственной жизнью», но имеются политическая воля и желание изменить ситуацию, навести порядок в бюджетной сфере, внести ясность в цели и причины осуществления расходов бюджета;

4) наличие политических амбиций быть в «мэйнстриме» происходящих в стране реформ либо стремление получить средства из федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов или средства международных спонсорских организаций, выделяемые на цели реформирования бюджетного процесса.

Авторы разделяют позиции исследователей данного направления в выработке аспектов, необходимых при внедрении приемов бюджетирования, ориентированного на результат, который складывается из следующего [3; 5,6]:

1) выработка модели результативного бюджетирования, наиболее подходящей для территории, сложившейся в регионе системы управления, имеющихся ресурсов, задач;

2) формирование пакета проектов нормативных правовых актов, закрепляющих ключевые элементы результативного бюджетирования (разработка, представление и согласование проектов НПА);

3) проведение экспертизы ведомственных целевых программ (долгосрочных целевых программ), докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее — ДРОНД);

4) проведение диагностики существующей модели бюджетного процесса с целью формирования рекомендаций по внедрению БОР;

5) подготовка комплексного плана внедрения БОР в регионе или муниципальном образовании;

6) поддержка органов власти, составляющих ведомственные целевые программы и (или) долгосрочные целевые программы (консультационная помощь в подготовке программ, ДРОНД);

7) комплексная консультационная поддержка внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в регионе или муниципальном образовании (мониторинг, консультации по проведению отдельных мероприятий и т.д.).

Перечисленное выше позволяет утвердиться в успешности нового подхода к бюджетному процессу и определяет его преимущества [1; 2]:

– переход на бюджет, ориентированный на результат, позволяет пересмотреть сложившиеся направления государственных расходов и отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования необходимости этих расходов;

– значительно усиливается ответственность министров за конечный результат, под которым имеется в виду не просто предоставление определенного объема услуг или выполнение определенного объема работ, но и достижение определенных качественных показателей. Регулярная публикация отчетов о достигнутых результатах деятельности министерств позволит обществу реально оценивать деятельность правительства;

– выбор решений производится с учетом не только краткосрочных, но долгосрочных целей;

– существенно повышается информационная база принимаемых правительством бюджетных решений. В частности, благодаря наличию информации о том, как могут повлиять разные уровни финансирования программ на социальную и экономическую эффективность государственных расходов, появится возможность сокращать расходы, не сокращая программы;

– государство будет предоставлять населению именно те общественные блага и услуги, в которых общество реально заинтересовано. Программно-целевое бюджетирование обеспечивает финансирование тех общественных благ и услуг, количество, качество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей мере отвечает потребностям общества и характеризуется наивысшими показателями социальной эффективности при заданных ресурсных ограничениях;

– повышается прозрачность использования государственных расходов.

Таким образом, переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует изменения всех стадий бюджетного процесса: планирования, исполнения бюджета, контроля за его исполнением, отчетности.

В ходе данного исследования был изучен опыт передовых стран, входящих в организацию экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР).

Для Казахстана, который делает первые шаги в направлении перехода к принципиально новым подходам в управлении государственными расходами, будет полезно изучение передового зарубежного опыта в сфере государственного управления, в частности, освоение новых технологий бюджетирования и управления расходами. Такие страны, как США, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Нидерланды, Швеция успешно используют технологии бюджетирования, ориентированного на результат.

Большинство стран ОЭСР начиная с 90-х годов прошлого века в рамках развития БОР стали собирать и использовать информацию о результатах деятельности на всех стадиях бюджетного процесса, в том числе на начальной стадии определения структуры бюджета, распределения бюджетных ресурсов в соответствии с приоритетами (resource appropriation, allocation).

ОЭСР определяет БОР как форму бюджетирования, позволяющую связать бюджетные ассигнования (funds allocated) с измеримыми результатами. Многочисленные модели и форматы БОР укладываются в рамки этого определения. Исходя из данного определения, ОЭСР разработана классификация моделей БОР, базирующаяся на различных подходах к использованию информации о результатах деятельности органов исполнительной власти/государственных учреждений (результатов реализации госпрограмм и результатов (количественных и качественных) оказания государственных услуг) в бюджетном процессе.

Так, по данным обследования, проведенного в 2009 г. в государствах, входящих в ОЭСР, были выявлены три модели БОР, различающиеся по степени использования информации о результатах реализации государственных программ в бюджетном процессе, а значит, и по применяемой модели описания госпрограмм (табл.).

Т а б л и ц а

Модели бюджетирования по результатам

Тип модели БОР	Решаемая задача в рамках бюджетного процесса	Связь между информацией о результатах и бюджетными ассигнованиями	Страны
Демонстрационная/аналитическая	Подотчётность и прозрачность	Нет связи	Нидерланды, Россия, Дания
Бюджетирование, учитывающее результаты	Планирование и/или подотчётность и прозрачность	Слабая, косвенная связь	США, Канада, Австралия, Нидерланды (бюджетирование, учитывающее результаты в приоритетных областях)
Бюджетирование, жестко связанное с результатами	Распределение бюджетных ресурсов, планирование и подотчётность	Прямая, жесткая связь	Италия, Люксембург, Новая Зеландия, Турция, Бразилия, Чили, Дания (на уровне отдельных секторов; высшее и среднее образование, частично здравоохранение)

*Примечание.* Использованы данные [4; 127].

Демонстрационная (аналитическая) модель БОР названа так потому, что в её рамках информация о результатах включается в состав бюджетных или иных правительственных документов в информационных целях. Эта информация может содержать сведения о запланированных или фактических значениях целевых показателей и включается в бюджетный процесс для того, чтобы повысить подотчётность органов власти и прозрачность бюджета, способствовать диалогу с законодателями и гражданами по поводу направлений и приоритетов политики правительства. В демонстрационной модели отсутствует связь между результатами и бюджетом, в том числе и на стадии финансового планирования и распределения бюджетных ассигнований.

В рамках модели бюджетирования, учитывающего результаты деятельности, финансовые ресурсы получают привязку либо к плановому уровню достижения результатов, либо к фактически полученным результатам, но не напрямую. Непрямая связь означает, что информация о результатах (на-

равне с иной информацией — о политических приоритетах, фискальных ограничениях, макроэкономических ограничениях) систематически используется для обоснования бюджетных решений. При этом, однако, отсутствует жесткое, однозначное соответствие между результатами (запланированными или фактически полученными) и распределением бюджетных ассигнований. Более того, удельный вес полученных результатов существенно уступает такому фактору, как политическая целесообразность.

Третья модель — бюджетирование, жестко связанное с результатами деятельности, базируется на четкой и прямой связи между распределением бюджетных ассигнований и показателями результатов (обычно непосредственных). Структура бюджетных ассигнований и реальное финансирование из бюджета при этом базируются на формуле (или контракте), связывающей уровень финансирования с конкретными значениями индикаторов результативности или показателей выполнения мероприятий (функций, услуг). Эта модель БОР используется только в отдельных секторах экономики немногих стран ОЭСР, например, в высшем образовании, когда уровень финансирования университетов привязывается к выпуску запланированного количества подготовленных магистров.

Так, в Дании на национальном уровне модель БОР наиболее близка к демонстрационной: информация о результатах используется в процессе переговоров отраслевых министерств с Министерством финансов, но не определяет бюджетные ассигнования. При этом на уровне отдельных секторов (высшее и среднее образование, частично здравоохранение) применяется модель бюджетирования, жестко связанного с результатами деятельности, наличествует прямая зависимость между распределением бюджетных ассигнований и показателями результатов.

Напротив, в Австралии внедрена модель бюджетирования, учитывающего результаты деятельности. При этом в полной мере она применяется только к бюджетным заявкам на дополнительное финансирование [4; 126–128].

Суммируя отмеченное ранее, следует подчеркнуть, что переход к управлению и бюджетированию по результатам является длительным и поэтапным процессом. В развитых странах не сложилась единая модель управления по результатам и БОР. Более того, даже страны, использующие схожие модели, с разной глубиной и с разной скоростью реализуют бюджетные реформы, адаптируют их к национальным особенностям, возможностям и приоритетам.

Таким образом, на основе изучения мирового теоретического и практического опыта, а также проведенного анализа управления общественными финансами в Республике Казахстан, можно сделать вывод о том, что стандартного подхода и универсальных для всех стран факторов, влияющих на успех политики в направлении повышения эффективности государственных расходов, не существует, поскольку эффективность государственных расходов затрагивает не только всю сферу государственного управления, но и общественные интересы и бизнес-среду. Эффективные системы управления государственными финансами имеют решающее значение для проведения политики, способствующей социально-экономическому развитию страны, поскольку обеспечивают общую бюджетную дисциплину, стратегическое распределение ресурсов и эффективное оказание услуг. Авторы согласны с позицией М.Кадыровой, что открытая и упорядоченная бюджетная система является одним из элементов, способствующих достижению результатов исполнения бюджета на следующих уровнях [1; 8,9]:

- эффективные средства контроля за итоговыми показателями бюджета и управление бюджетными рисками способствуют поддержанию общей фискальной дисциплины;
- планирование и исполнение бюджета в соответствии с государственными приоритетами способствует достижению стратегических целей, поставленных Правительством;
- управление бюджетными ресурсами и их рациональное использование позволяют обеспечить эффективность оказания услуг и расходования средств.

Подводя итоги исследования, необходимо отметить, что внедрение практики бюджетирования, ориентированного на результат, должно содействовать созданию системы эффективного государственного управления.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время бюджетная система Республики Казахстан не в полной мере готова к адекватному введению принципов бюджетирования, ориентированного на результат. Министерствами и ведомствами были представлены доклады, которые показали, что органы государственной власти не всегда до конца понимают суть принципа бюджетирования, ориентированного на результат, когда необходимо привязать результаты финансирования к результатам дея-

тельности того или иного ведомства. С другой стороны, доклады выявили и проблемы — дублирование функций или отсутствие результатов деятельности тех или иных структур [2; 5].

Данная проблематика остается открытой и отражается в неготовности самих структур к введению этого принципа и системы — быстро адаптироваться под существующие схемы. К тому же бюджетирование, ориентированное на результат, непременно связано с внедрением системы среднесрочного финансового планирования, когда бюджет будет утверждаться параллельно с утверждением некоего среднесрочного плана. В последние годы в Республике Казахстан была фактически антикризисная система управления, нежели система управления текущим процессом, в связи с чем сложно говорить о внедрении среднесрочного планирования. Предположить, что у нас в стране будет через три года, с учетом различного рода политических и экономических рисков, и сейчас достаточно сложно. Без системы среднесрочного планирования бюджетирование, ориентированное на результат, не действует.

Таким образом, несмотря на перечисленные выше затруднения в рамках внедрения нового подхода к бюджетному планированию, стоит отметить, что данные процессы позволяют четко ориентировать работу государственных органов, направленную на [2, 2]:

- 1) регулярное получение более полной информации о реализации государственных задач и использовании бюджетных средств в различных сферах деятельности государства;
- 2) возможность более эффективного распределения бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов благодаря получению более точной полной информации о результатах реализации программ в соответствии с приоритетами государственной политики;
- 3) экономию бюджетных средств за счет повышения эффективности работы государственного сектора;
- 4) возможность сравнить несколько предлагаемых вариантов программ с точки зрения ожидаемых результатов и затрат;
- 5) получение предпосылок для повышения контроля за деятельностью министерств и ведомств путем установления показателей результативности и сравнения фактически достигнутых результатов с запланированными;
- 6) выявление и упразднение дублирующих друг друга, неэффективных программ.

#### Список литературы

- 1 *Кадырова М.Б.* Актуальные вопросы реформирования бюджетного процесса в Республике Казахстан // Государственное управление и государственная служба. — 2012.
- 2 *Макашина О.В.* Бюджетирование, ориентированное на результат // Вестник ИГЭУ. — 2008. — № 1.
- 3 *Родионова Ю.Б.* Применение бюджетирования, ориентированного на результат, в целях повышения эффективности расходов муниципального бюджета // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы. — 2011. — № 5.
- 4 *Киреева М.С.* Особенности применения модели бюджетирования, ориентированного на результат к отраслевым НИОКР // Управление общественными и экономическими системами. — 2008. — № 2.

А.Н.Дулатбеков, А.С.Асылбаева

### **Қазақстан Республикасындағы нәтижеге бағытталған бюджеттік моделін қолдану ерекшеліктері**

Мақала авторларымен бюджет үрдісін ұйымдастыру жүйесі шығындарды жоспарлаумен бірге нәтижеге жететіні қарастырылған. Нәтижеге бағытталған бюджет мақсаттардың бірі болып бюджет шығындарының тиімділігі мен нәтижелігі болып табылады. Мақалада нәтижеге бағытталған бюджетті пайдаланудың үкімет пен қоғам үшін артықшылықтары көрсетілді. Нәтижеге бағытталған бюджет элементтерін енгізу бойынша мәселелер, шет ел тәжірибесін ескере отырып, талданды және соларға қатысты ұсыныстар берілді.

A.N.Dulatbekov, A.S.Assilbayeva

### **Features of the model-based budgeting result in the Republic of Kazakhstan**

The authors considered the system of organization of the budget planning process in which the expenses are directly related to the results. It was determined that one of the objectives of the budget, result-oriented, is to increase the efficiency and effectiveness of budget expenditures. The article notes the advantages of using the budget based on the result for the government and society. The authors analyzed the problems and made recommendations on the introduction of elements of results-based budgeting with the study of international experience.

#### References

- 1 Kadyrova M.B. *Topical issues of reforming the budget process in the Republic of Kazakhstan* // Public Administration and Civil Service, 2012.
- 2 Makashina O.V. *Bulletin IGAU*, 2008, 1.
- 3 Rodionova Y.B. *Application of the budgeting focused on result, for increase of efficiency of expenses of the municipal budget* // The modern economy: challenges, trends and prospects, 2011, 5.
- 4 Kireyeva M.S. *Managing public and economic systems*, 2008, 2.