

Евразийский национальный университет
им. Л.Н. Гумилева
Экономический факультет
Кафедра «Государственный аудит»



ТОО «Центр исследований, анализа
и оценки эффективности»
Счетного комитета по контролю за
исполнением республиканского бюджета



**«ЦИФРЛЫҚ ЭКОНОМИКАНЫ ДАМУДЫҢ ЖАҢА
ҚАРЖЫЛЫҚ МОДЕЛІ»**

халықаралық онлайн-конференциясының

ЕҢБЕКТЕР ЖИНАҒЫ

17 сәуір 2020 ж.

СБОРНИК ТРУДОВ

международной онлайн-конференции

**«НОВАЯ ФИНАНСОВАЯ МОДЕЛЬ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ
ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ»**

17 апреля 2020 г.

PROCEEDINGS

international online conference

**«A NEW FINANCIAL MODEL IN THE CONTEXT OF THE
DEVELOPMENT OF THE DIGITAL ECONOMY»**

17 April 2020

Нұр-Сұлтан, Қазақстан
Nur-Sultan, Kazakhstan

УДК 336.11
ББК 65.261

Редакционная коллегия:

Профессор кафедры «Государственный аудит» д.э.н., профессор Сембиева Л.М.
Декан Экономического факультета д.э.н., профессор Макыш С.Б.
Заведующий кафедрой «Государственный аудит» к.э.н., доцент Бейсенова Л.З.
Зав.отделом прикладных научных исследований ТОО «Центр исследований, анализа и оценки эффективности» Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, (г.Нур-Султан), к.э.н. Карыбаев А. А.
Руководитель НОД «Учет, анализ и аудит» АО «Университет НАРХОЗ», (г. Алматы), доктор PhD, к.э.н., Джондельбаева А.
Зам.руководителя Департамента «Учета, анализа и аудита» по научной работе в ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, (г. Москва), д.э.н., профессор Петров А.М.
Зам.руководителя департамента «Учета, анализа и аудита» по учебной работе в ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, (г. Москва), д.э.н., профессор Никифорова Е.В.
Доцент Черкасского института Государственного высшего учебного заведения «Университет банковского дела», (г. Черкассы), к.т.н. Пантелеева Н.Н.
Заведующий кафедрой «Бухгалтерского учета, анализа и аудита в отраслях народного хозяйства» БГЭУ (г. Минск), д.э.н., профессор Панков Д.А.
Зав. кафедрой «Бухгалтерского учета, анализа и аудита» ГБОУВО РК «Крымский инженерно-педагогический университет» (г. Симферополь), д.э.н., профессор Абдуллаев Р.А.
Доцент кафедры «Бухгалтерского учета, анализа и аудита» ГБОУВО РК «Крымский инженерно-педагогический университет» (г. Симферополь), к.э.н., доцент Мандражи З.Р.

«Цифрлық экономиканы дамытудың жаңа қаржылық моделі» халықаралық онлайн – конференциясының еңбектер жинағы. – Нұр-Сұлтан: Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, 2020.

Новая финансовая модель в условиях развития цифровой экономики: Сборник материалов международной онлайн – конференции. – Нур-Султан: Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, 2020.

Proceeding international online conference **«A new financial model in the context of the development of the digital economy»** - Nur-Sultan, L.N.Gumilyov Eurasian National University, 2020.

Халықаралық онлайн-конференциясының еңбектер жинағында азаматтардың табыстылығының кепілі болатын және қазіргі әлемнің сұрауларына жауап бере алатын, цифрлық экономиканы дамыту кезінде жаңа қаржылық моделін жасау бойынша өзекті мәселелер қарастырылған

В сборнике материалов международной онлайн – конференции рассмотрены актуальные вопросы формирования новой финансовой модели, в условиях развития цифровой экономики отвечающей вызовам современного мира и обеспечивающей залог успешности государства через повышение благосостояния граждан.

Materials of the international online conference address the current issues of a new financial model in the context of the development of the digital economy responding the modern world challenges and providing a key to success of the state in increasing the welfare of citizens

УДК 336.11
ББК 65.261

ISBN 978-601-337-321-8

© Л.Н.Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, 2020
© Евразийский Национальный университет им. Л.Н. Гумилева, 2020
© L.N. Gumilyov Eurasian National University, 2020

ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ ЭФФЕКТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Шахарова А.Е.

кандидат экономических наук, доцент
Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева,
г. Нур-Султан,
Республика Казахстан
E-mail: shaharovaaliya@yandex.kz

Бекбаганбетова М.К.

магистрант, Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан
E-mail: Bekbaganbetova1991@gmail.com

Аннотация. В статье ставится задача рассмотреть передовой опыт эффективного бюджетирования в таких развитых странах как Новая Зеландия, Австрия, Корея и Королевство Дании. Современная система бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) получила широкую популярность во многих странах мира. В статье собраны обобщенные анализы авторов современных и зарубежных научных статей касательно структуры системы БОР в данных странах. Статья излагает анализ научных деятелей, работающих в таких организациях как Организация экономического сотрудничества и развития, Министерство финансов Дании и Корейский институт государственного финансирования. Авторы, чьи мнения изложены в данной статье, являются ведущими учеными в области бюджетирования. Статья предназначена для общего обзора передового опыта БОР.

Ключевые слова: бюджетирование, ориентированный на результат, эффективное бюджетирование, реформирование бюджетной системы, государственные финансы

Annotation. The objective of this article is to consider the best practices of performance based budgeting (PBB) in such developed countries as New Zealand, Austria, Korea and Denmark. The modern system of PBP has gained wide popularity in many countries around the world. The article summarizes the generalized analyzes of the PBB structure in those four countries. The article outlines the analyzes made by the academics who are working in such organizations as the Organisation for Economic Co-operation and Development, Korea Institute of Public Finance and Danish Ministry of Finance. Authors whose opinions are presented in this article are leading scientists in the field of budgeting. The article is intended for general overview of the best PBB practices.

Keywords: performance based budgeting, the essence of PBB, modern budgeting methods, budget system reform

Дерексіз. Мақаланың міндеті Жаңа Зеландия, Австрия, Корея және Дания Корольдігі сияқты дамыған елдерде тиімді бюджеттеу тәжірибесін қарастыру болып табылады. Нәтижеге бағытталған бюджеттің (НББ) заманауи жүйесі

әлемнің көптеген елдерінде кең танымал болды. Бұл мақалада осы бес елдің НББ жүйесінің құрылымына қатысты қазіргі және шетелдік ғылыми мақалалар авторларының жалпыланған талдаулары жинақталған. Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы, Данияның қаржы министрлігі және Кореяның мемлекеттік қаржы институты сияқты ұйымдарда жұмыс істейтін ғалымдардың талдауы мақалада көрсетілген. Осы мақалада пікірлері берілген авторлар бюджеттеу саласындағы жетекші ғалымдар. Бұл мақала НББ-тің озық тәжірибелеріне жалпы шолу жасауға арналған.

Түйін сөздер: нәтижеге бағытталған бюджеттеу, тиімді бюджеттеу, бюджеттік жүйені реформалау, мемлекеттік қаржы.

В настоящее время экономичность и эффективность бюджетных расходов являются главными приоритетами современной бюджетной политики в Казахстане. В связи с отсутствием на законодательном уровне ответственности администраторов бюджетных программ за обоснованность и достоверность информации, расчетов, включаемых в бюджетную заявку, исходом такого подхода стало не освоение бюджетных средств. В большинстве случаев, при формировании бюджета в бюджетную заявку включаются неоправданные, преувеличенные затраты, не учитываются результаты реализации бюджетных программ за предыдущие годы, проверок контролирующих органов, не исполняются нормы и нормативы. 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 (РК) социально-экономической ситуации актуальны вопросы необходимости применения к бюджетному процессу основных принципов новой системы БОР.

Эффективное бюджетирование фокусируется на выполненных действиях и стоимостью данных затрат, а также на включении различных показателей эффективности для документирования того, что получено от того, что потрачено. БОР требует от администраторов затрат разделять программы на основные виды деятельности, в которых участвует их ведомство, решать какие показатели эффективности лучше всего подходят для каждого вида деятельности, и разрабатывать бюджеты на основе затрат для каждого показателя. Следующий раздел данной статьи приведет сжатый анализ передового опыта структуры БОР в таких странах как Новая Зеландия, Австрия, Корея и Королевство Дания.

Заместитель начальника отдела Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) А. Блазей и политический аналитик Ш.Николь Ш. Николь, в совместной аналитической научной работе «Передовой опыт бюджетирования, ориентированного на результат стран, входящих в ОЭСР» описали процессы системы БОР в различных странах ОЭСР включая Новую Зеландию и Австрию.

Согласно авторам, в 2013 году Новая Зеландия внесла изменения в Закон о государственных финансах и государственном секторе. Всеобъемлющая

основа для составления бюджета эффективности Новой Зеландии изначально излагается в двух основных законодательных актах:

- Закон о государственных финансах, который устанавливает условия использования финансирования и описывает соответствующие требования к отчетности эффективности;

- Закон о государственном секторе, который излагает (среди прочего) обязанности руководителей (руководителей государственных министерств).

Авторы данной работы отмечают что в 2013 году в эти законы были внесены следующие изменения:

1. добиться того, чтобы система в целом была лучше в достижении результатов путем:

1.1 разрушения так называемого «бункерного» менталитета (“silo” mentality);

1.2 обязательного реагирования на коллективные интересы правительства и сделать это прямой ответственностью руководителей департаментов;

1.3 создание новых множественных видов ассигнований, чтобы обеспечить всеобъемлющую «зонтичную» платформу для различных финансовых потоков.

2. поощрять за отличные результаты в работе (оказания лучших услуг и эффективной рентабельности затрат), путем предоставления главным административным сотрудникам более широких возможностей в части делегирования их функций и полномочий с целью поддержки более тесного партнерства с другими сотрудниками, что в целом поможет улучшить качество оказания услуг;

3. укрепить лидерство на уровне системы, сектора и ведомственных учреждений путем создания четкой роли комиссара по делам государственной службы в надзоре за государственными службами, в развитие старших руководителей и в расширение обязанностей руководителей департаментов для улучшения управления и финансовой устойчивости;

4. поддерживать более осмысленную информацию, так чтобы парламент и общественность легче и быстрее узнавала о том, что было достигнуто за счет использования денег налогоплательщиков и какого прогресса достигли ведомственные учреждения касательно установленных приоритетов; уделять большего внимания отчетности поставленных целях и их достижений; уводить стратегических фокуса от заявлений о намерениях и делать больший акцент на гибкие механизмы отчетности [1, стр. 13].

Также согласно «Передовому опыту бюджетирования, ориентированного на результат стран, входящих в ОЭСР», система БОР в Австрии, требует, чтобы конечные цели глав бюджета соответствовали международным стратегиям (например, ЕС 2020), программе федерального правительства и секторальным стратегиям (например, Стратегия исследований, технологий и инноваций). В годовом бюджете Австрии каждая конечная цель подробно описана. Отраслевые министерства указывают причины, по которым они выбрали

определенную цель, и, где это возможно, описать связи между целью и всеобъемлющими стратегиями. Например, в главе 20 бюджета «Рынок труда» есть несколько целей, направленных на сокращение конкретных форм безработицы. Цели и показатели для измерения эффективности связаны с национальными целями стратегии ЕС-2020. Во время подготовки бюджета Федеральное управление эффективностью деятельности в Федеральном министерстве государственной службы и спорта обеспечивает контроль качества предлагаемых целей и показателей, включая проверку соответствия целей национальным и отраслевым стратегиям. Если цели и показатели не соответствуют критериям качества, управление дает рекомендации отраслевым министерствам для внесения поправок в проект на этапе разработки. Кроме того, результаты публикуются управлением после завершения этапа оценки информации о производительности [1, стр. 17].

Директор центра оценки и управления эффективностью, Корейского института государственного финансирования Н. Парк, в своей работе «Эффективное бюджетирование в Корее: Обзор и оценка» описал процессы БОР в Корее. Прошло 10 лет с момента принятия реформы эффективного бюджетирования в Корее. В середине 2000-х годов здесь в качестве компонента четырех основных мер по реформированию управления государственными финансами (УГФ) была введена реформа эффективного бюджетирования. По мнению Парка, Корейская система бюджетирования эффективности известна своей интеграцией в бюджетный процесс и постоянными усилиями по улучшению ее реализации. Он отметил, что недавнее исследование ОЭСР, посвященное практике составления бюджета на основе результатов деятельности, показала, что Корея является одной из лучших стран по принятию и эксплуатации основных элементов эффективного бюджетирования. Несмотря на такие положительные отзывы зарубежных развитых стран, в Корее все еще обсуждаются новые инициативы, направленные на повышение эффективности и устойчивости.

Парк отмечает что корейская система эффективного бюджетирования состоит из трех разных уровней: мониторинг, обзор и углубленная оценка. Система мониторинга, называемая системой управления целями эффективности, оценивает выполнение бюджетных программ, в первую очередь обращая внимания на программы, которые могут не соответствовать их целям. Система стратегического обзора, или «Самооценка бюджетной программы», собирает исчерпывающую информацию об исполнении бюджетной программы и определяет приоритетность программы для составления бюджета на основе их рейтингов. Система мониторинга применяется к каждой программе, а система стратегического обзора применяется к одной трети программ каждый год. В отличие от этого, система углубленной оценки бюджетных программ отбирает небольшое количество межсекторальных программ и подвергает их углубленной оценке [2, стр. 54].

Руководители отдела в министерстве финансов Дании, Р. Гиннеруп, Т. Б. Йоргенсен (на момент написания статьи) и А. М. Якобсен, а также

главный советник и начальник отдела органа государственного управления, Н. Рефслунд в совместной работе научной работе «Эффективное бюджетирование в Дании» описали процесс БОР в Королевстве. В 1990 году Дания начала процесс внедрения системы менеджмента, ориентированного на результат. В 1993 году в качестве предпочтительного инструмента управления помимо фактического бюджета в Дании была введена новая парадигма управления, а также приняты эффективные контракты, ориентированные на результат. Согласно работе авторов, управление контрактами на основе результатов содержит три основных элемента: постановка целей, разработка контрактов и ежегодная отчетность. Его реализация была призвана служить нескольким целям. Во-первых, ожидалось, что повышенное внимание к результатам облегчит лицам, принимающим политические решения, возможность расставить приоритеты среди конкурирующих государственных задач. Во-вторых, сосредоточение внимания на результатах улучшит качество и эффективность государственных услуг. Наконец, ожидается, что управление, ориентированное на конкретные результаты, повысит эффективность за счет уменьшения информационного дисбаланса между департаментами и учреждениями.

Авторы «Эффективного бюджетирования в Дании» отмечают что с 2004 года все министерские департаменты были обязаны (по решению правительства, а не по закону) публиковать стратегию эффективности, охватывающую всю область деятельности департамента. Целью стратегии является обеспечение координации и согласованности между различными инструментами, которые ведомства используют для повышения эффективности и результативности, между такими как контракты на исполнение, аутсорсинг и закупки. Цель также состоит в том, чтобы облегчить переход к калькуляции затрат по видам деятельности и бюджетированию по методу начисления. Стратегии повышения эффективности должны быть сосредоточены на мероприятиях по повышению эффективности и результативности, а не на предоставлении общего описания ответственности департамента. Следовательно, стратегии должны быть сфокусированным инструментом для контроля работы и организации сферы ответственности департаментов. Для достижения этой цели стратегии должны быть направлены на упрощение государственной системы управления эффективностью.

Исследованиями вышеуказанных авторов установлено что как минимум, система эффективного бюджетирования в Дании должна включать в себя следующие четыре элемента:

- четкие цели и задачи, ориентированных на пользователя, так чтобы обеспечить максимально возможную прозрачность в том, что предприятия и граждане могут ожидать от обслуживания государственных учреждений;
- стратегия для исполнения контрактов, отчетности о результатах и т.д для обеспечения производительности, эффективности и результативности при выполнении государственных задач;
- тендерная политика, которая поощряет активную и систематическую

работу с тендерными вопросами во всех подразделениях министерства;

- политика государственных закупок, обеспечивающая систематическое и профессиональное решение вопросов закупок [3, стр. 8-9].

В заключении суммируя вышеизложенное, Австрия представляет собой успешный пример практики БОР в том, как показатели бюджетного процесса могут быть систематически связаны со стратегическими целями политики. В Новой Зеландии исследования показали, что содействие коллективной, а не индивидуальной ответственности за результативность является эффективным в достижении результатов в программе улучшения результатов государственной службы. Корейская система БОР способствовала многим изменениям в ее бюджетном процессе и практики управления программами среди отраслевых министерств. Прежде всего система способствовало четкому представлению и включению информации об исполнении бюджета в дискурс бюджета по ведению переговоров и управление программой. Датский опыт использования показателей эффективности в первую очередь касается процесса развития комплексной системы управления контрактами на основе результатов. Как и в большинстве странах ОЭСР система исполнения не рассматривает строгое использование информации об эффективности в бюджетном процессе в качестве основной задачи; скорее цель системы может быть описана как повышение эффективности, которая в конечной цели обеспечивает оптимальность затрат из ресурсов налогоплательщиков.

Литература

1. Andrew BLAZEY. «OECD Best Practices for Performance Budgeting», Organisation for Economic Co-operation and Development – 2018. Режим доступа: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)
2. Nowook Park, «Performance budgeting in Korea: Overview and assessment». OECD journal for budgeting – 2015. Режим доступа: <http://www.pbgchina.cn/u/cms/www/201609/29180222tgxd.pdf>
3. Rikke Ginnerup, Thomas Broeng Jørgensen (at the time of writing) and Anders Møller Jacobsen. «Performance Budgeting in Denmark» OECD journal for budgeting - 2007. Режим доступа: <https://www.oecd.org/denmark/43411479.pdf>