

© 2012 г.

Назира Тюлюндиева

кандидат экономических наук

доцент Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

(e-mail: tiuliundieva@gmail.com)

БЮДЖЕТ ГОСУДАРСТВА КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ (КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ)

В статье бюджетный процесс исследуется как политическая категория. Развивая методологические подходы к анализу бюджета государства, автор применяет существующие концепции исследования государственной (общественной) политики к трактовке бюджетного процесса. В качестве концептуальной основы взяты теории политического цикла, институционализма, открытых систем, инкрементализма и рационализма.

Ключевые слова: государственный бюджет, бюджетный процесс, политический цикл, теория политического цикла, институционализм, теория открытых систем, инкрементализм и рационализм.

Бюджет государства формируется под воздействием не только экономических отношений и процессов, но и системы государственного управления, государственной (общественной) политики, принятых правовых норм. Следовательно, бюджет является политической категорией.

Развивая концептуальные подходы к изучению бюджета государства как политической категории, мы предприняли попытку рассмотреть бюджетный процесс в рамках основных теорий государственной политики: институционализма, концепции политического цикла, теории рационализма, инкрементализма и теории открытых систем.

Огромное значение для исследования бюджетных отношений и управления бюджетом государства, на наш взгляд, имеет концепция *политического цикла*, интерпретирующая государственную политику как результат политической деятельности, имеющей фиксированные этапы и ступени развития. Бюджет государства также проходит бюджетный цикл, включая процессы разработки проекта бюджета в органах исполнительной власти, его рассмотрения и утверждения в органах законодательной власти, исполнения бюджета исполнительными структурами, мониторинга, контроля и аудита (оценки). В ходе бюджетного процесса определяется, какие государственные услуги будут предоставляться обществу и как они будут финансироваться. Эффективность размещения и использования бюджетных ресурсов зависит прежде всего от того, как протекает бюджетный процесс.

Если эффективность размещения и использования частных ресурсов регулируется рынком, то в государственном секторе решения об использовании ресурсов не могут приниматься лишь на основе сигналов об уровне и динамике цен и прибылей¹, а во многом определяются целевой ориентацией государства, намеченными им ориентирами, наличием или отсутствием в руках государства механизмов решения общественных проблем, преодоления противоречий и т.д.

Представители законодательной власти и государственные служащие при принятии решений могут руководствоваться разными мотивами, преследовать разные интересы. Речь идет не только о возможных противоречиях между органами законодательной и исполнительной власти, но и о столкновениях интересов в каждой из этих сфер. Сказывается несовпадение интересов социальных групп, предпринимательских слоев, бюрократических кланов. При этом нужно учитывать сложность выявления общенациональных интересов, их конкретного содержания, достижения консенсуса при их реализации. Следует обратить внимание и на то, что во многих случаях цели политики не могут быть ранжированы научно. В целом бюджетный процесс подвержен сильным политическим воздействиям при принятии решений.

Таким образом, необходимо уделять внимание в ходе бюджетного процесса не только соблюдению всех стадий и процедур бюджетного цикла, вопросам эффективности разработки, реализации и мониторинга бюджета и участия в бюджетном процессе государственных и общественных структур, но и анализу и учету влияния политических факторов и интересов на бюджет государства, выработке рациональной оценки их и реагирования на них государственных органов.

Концепция *институционализма* определяет государственную политику как результат непосредственной деятельности государственных институтов (правительства, парламента, министерств, судебных органов и др.), использующих определенные административные процедуры и механизмы на основе правовых норм. Основное внимание при этом уделяется созданию формальных структур (политических и государственных институтов), их правовому статусу и административному процессу. В рамках данной модели разработка и исполнение государственного бюджета напрямую зависит от взаимодействия государственных структур, участвующих в бюджетном процессе, и полноты установленных законодательных правил.

¹ Mikesell J.L., 1986. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector. Sixth Edition. Chicago, Dorsey Press. P. 37-38

Хотя государство может управлять бюджетным процессом и без хорошо проработанных норм и правил. Тем не менее четкие и детализированные процедуры необходимы для того, чтобы снизить вероятность произвольных, волюнтаристских решений и в особенности для того, чтобы существовали барьеры на пути продвижения индивидуальных и клановых интересов представителей власти, бюрократов и субъектов бизнеса. Система институтов, предусматривающая, с одной стороны, ответственность, а с другой – стимулы для реагирования выборных представителей и государственных служащих на общественные потребности, необходима для того, чтобы бюджетные проблемы решались в общественных интересах, было гарантировано гражданам максимально возможное количество и качество государственных услуг. Принимаемые бюджетные решения должны обеспечить выделение финансовых ресурсов на программы и проекты, наиболее важные и актуальные для общества. Правительство и законодательная ветвь власти в ходе бюджетного процесса должны быть ориентированы на выявление общественных потребностей и установление приоритетов бюджетной политики.

В то же время лица, принимающие решения в ходе бюджетного процесса, должны располагать всей нужной информацией. Ограниченность имеющейся информации является фактором, негативно сказывающимся на выработке и реализации решений, основанных на общественном выборе.¹ Поэтому в законах должно быть определено, какая информация и в каком формате должна предоставляться при принятии решений по бюджету.

Для государственных менеджеров, распределяющих финансовые ресурсы между государственными функциями, между государственным и частным секторами, важно, чтобы бюджетные процедуры обеспечивали условия для соблюдения фискальной дисциплины и контроля; способствовали размещению государственных (общественных) ресурсов в первую очередь на цели стратегической приоритетности; поощряли эффективное и рациональное использование ресурсов государственными агентствами в ходе реализации государственных программ.²

Правовые нормы, касающиеся бюджетного планирования и разработки проекта бюджета, его рассмотрения, исполнения бюджета и аудита, должны предусматривать контрольные функции законодательной ветви власти при исполнении бюджета, что во многих странах закреплено в конституциях.

¹ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект пресс, 1996. С. 112.

² Public Expenditure Management Handbook. Washington, D.C.: World Bank, 1998. P.17.

При этом функция контроля за расходами в бюджетном процессе включает лимитирование расходов в зависимости от располагаемых финансовых средств; гарантии исполнения утвержденных бюджетов; соблюдение порядка исполнения бюджетов агентств.

Подфункция контроля, удостоверяющая, что бюджетные траты соответствуют законодательно одобренным, помогает собрать информацию для оценки затрат, необходимую при подготовке новых бюджетов и проведении аудитов. Внутренний аудит проводится в течение финансового года, а внешний – после его завершения. Если правительство стремится к тому, чтобы его политика была гибкой, ответственной и подотчетной обществу, то ограниченный внутренний контроль, ориентированный на отслеживание исполнения законов, должен трансформироваться из контроля, нацеленного на внутреннюю деятельность агентств, в контроль, оценивающий их результаты для общества.

Теория *открытых систем* изучает государственную политику, анализируя входные ресурсы, процесс преобразования их, полученные результаты и механизм обратной связи. Аналогичный подход может быть распространен и на бюджетный процесс. Входные параметры формирования бюджета и бюджетной политики должны разрабатываться с привлечением внешних участников, процесс исполнения находится в рамках бюджетной системы, где разрабатываются конкретные бюджетные программы, направленные на решение проблем.

В рамках теории *открытых систем* бюджет государства исследуется как результат взаимодействия органов государственного управления с внешней средой: он отражает нужды и запросы общества и реагирует на соответствующие вызовы и факторы внешней среды. Следовательно, для эффективного планирования и управления бюджетом государства необходимо выделить, оценить и проанализировать основные факторы внешней среды, воздействующие на органы государственного управления, а затем определить бюджетную стратегию и тактику с учетом долговременных тенденций и благоприятных возможностей, социальных аспектов, возможных рисков.

Факторы, непосредственно воздействующие на бюджетную политику, включают определенные общественные институты и отношения, складывающиеся в процессе управления бюджетом государства. Как правило, авторы выделяют следующие элементы общей среды:

- политическую систему (разделение властей, бюджетная система, полномочия участников бюджетного процесса, политическая культура);
- правовую систему (содержание и особенности бюджетного законодательства, эффективность исполнения законов и др.);

- экономическую систему (система производства и распределения, экономическое планирование и регулирование, структура занятости, налоговая и таможенная система и др.);
- социально-культурную систему (социальная структура, характер национально-этнических и религиозных групп, демографическая структура, социальные ценности и нормы поведения, система образования, национальный характер и психология, профессиональная этика и традиции и др.);
- технологическую систему (тенденции развития науки и техники, передовые идеи и концепции в этой сфере, система управления инновациями, информационные системы, новые технологии, товары и услуги и др.);
- международную систему (международные организации, региональные союзы, транснациональные компании, особенности внешней политики, геополитическая ситуация, уровень сотрудничества или конфликтности с иностранными государствами и др.).¹

Элементы внешней среды характеризуются разным потенциалом, их воздействие или давление осуществляется в различных формах, посредством многочисленных каналов и механизмов, в соответствии с принятыми процедурами, или в отдельных случаях неформальным образом, может иметь различные результаты и последствия. Поэтому важно принимать во внимание не только природу рассматриваемых элементов и их значение, но и механизмы и методы их влияния на бюджетную политику.

В Кыргызстане государственный бюджет подвержен в первую очередь влиянию таких элементов внешней среды, как международные финансово-экономические организации и иностранные доноры. Их влияние наглядно прослеживается на протяжении всего периода независимого развития Кыргызстана, соответственно, реформы в бюджетной сфере протекают при активном участии и влиянии международных организаций и их ресурсов.

В современных условиях динамично изменяющаяся внешняя среда порождает высокий уровень неопределенности и ведет к большим рискам. Но еще сложнее разрабатывать и исполнять бюджетную политику или соответствующие конкретные государственные решения в условиях нестабильной внутренней среды. Так, нестабильная политическая среда в Кыргызстане крайне негативно влияет на экономическую политику в целом и, в частности, на бюджетную политику, а высокий уровень коррумпированности государственного аппарата приводит к значительному

¹ Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие.- СПб.: Питер, 2004. С. 66.

снижению эффективности управления бюджетом государства. Поэтому наряду с анализом внешней среды, выявлением ее ключевых элементов, оказывающих наиболее ощутимое влияние на управление бюджетом государства, необходимо исследование внутренней среды. Последняя включает в себя различные социальные группы, государственные и общественные организации, которые оказывают или могут оказать непосредственное и косвенное влияние на государственную бюджетную политику, в частности, на такие вопросы, как установление и выбор бюджетных приоритетов, принятие конкретных параметров бюджета, своевременное выделение бюджетных средств, предоставление отчетности и т.д.

Заметное воздействие на бюджетный процесс в настоящее время стало оказывать гражданское общество, что должно найти отражение в развитии правовой базы для внедрения принципов участия общества в управлении бюджетом государства.

Следующий теоретический подход – *инкрементализм* (теория постепенных шагов) представляет государственную бюджетную политику как эволюционную, преимущественно текущую деятельность государственной бюрократии по медленному (пошаговому) изменению существующего бюджета. Данная теория, одна из немногих, при рассмотрении общественной политики в центр внимания выдвигает бюджет государства.

Важнейшим определяющим фактором формирования бюджета данного года, настаивают инкременталисты, является прошлогодний бюджет, а большинство бюджетов можно рассматривать как результат прошлых решений.¹ Инкременталисты утверждают, что бюджет сравним с айсбергом, большая часть которого располагается ниже поверхности, вне какого бы ни было контроля. Многие статьи бюджета – стандартные, просто повторяются из года в год, пока не возникает причина пересмотреть их. Годовые показатели бюджета рассчитываются исходя из принятых долгосрочных соглашений и просто включаются в бюджет. После того, как прошлые обязательства погашены, довольно скромная доля ресурсов – редко более 30%, часто ниже 5% – остается в распоряжении какого-либо органа на практике.

Бюджетирование носит инкрементальный характер, считают инкременталисты, а не всеохватывающий. Основу для понимания процесса формирования бюджета агентства составляет тот факт, что он каждый год полностью никогда не пересматривается, т.е. ежегодной трансформации значимости всех существующих программ по сравнению с альтернативными вариантами не происходит. Новый бюджет агентства основывается

¹ Wildavsky A. and Caiden N. The New Politics of the Budgetary Process, 3 rd ed. New York: Longman, 1997. P. 45.

на бюджете прошлого года, при этом первостепенное внимание уделяется узкому перечню предполагаемых повышений или сокращений объемов финансирования. Устоявшийся бюджет в сочетании с общественным невмешательством позволяет тем, кто определяет новый бюджет, иметь дело с относительно малым количеством изменений при подготовке проектов бюджета. Их внимание фокусируется на небольшом количестве статей, по которым разгораются бюджетные баталии. Политическая реальность обуславливает конкретизацию внимания депутатов на тех статьях, где они могут что-то изменить, а это, как правило, несколько новых программ и, возможно, урезание расходов в старых программах.

Для того, чтобы изменить инкрементальную природу бюджетного процесса, государство должно использовать ряд креативных подходов разработки проекта бюджета для обеспечения необходимых обществу перемен.

На современном этапе наибольшее распространение получил прогрессивный подход управления бюджетными ресурсами государства, фокусирующийся на услугах, предоставляемых государством. Ресурсы государства ограничены, поэтому необходим выбор, который осуществляется с учетом влияния внешней среды. В первую очередь при разработке проекта бюджета важно, хотя это трудно осуществить, сфокусироваться на услугах, предоставляемых государственными структурами, а не на ресурсах, приобретаемых государством.

Конкурентное распределение ресурсов и конечное размещение государственных (общественных) средств должны проводиться в прозрачных условиях. Все бюджетные ресурсы, контролируемые правительством, должны быть использованы для удовлетворения потребностей общества. Не должна скрываться информация о принятии бюджетных решений, о финансовых условиях деятельности государственных структур, о разработке новых программ и размещения ресурсов между ведомствами.

Рационализм трактует общественную (государственную) политику как результат планомерной деятельности государства с использованием новейших методов не только текущего управления политическим циклом, но и перспективного планирования и прогнозирования. Концепция рационализма, на наш взгляд, применима прежде всего к изучению различных этапов и процедур процесса управления бюджетом. Это касается в первую очередь рациональных методов разработки проекта бюджета. Но понятие рациональности может быть использовано при выборе функций и методов государственного управления бюджетным процессом.

В рамках концепции рационализма при разработке государственного бюджета в Кыргызской Республике в первую очередь должно активизироваться применение научно обоснованных методов прогнозирования и

планирования. Для постановки оптимальных, научно обоснованных целей и задач бюджетной политики при разработке программного бюджета рекомендуется широко использовать математические и статистические методы исследований и повышать квалификацию государственных служащих.

Эффективная организация бюджетного процесса должна основываться на следующих требованиях:

- полноценная реализация всех стадий бюджетного процесса, включая мониторинг, аудит и оценку государственного бюджета;

- существование государственных институтов, осуществляющих четко определенные функции, основанные на формальных правилах, взаимодействующих между собой в процессе принятия оптимальных решений;

- наличие законодательно установленных, четких, детализированных процедур, норм и принципов бюджетного процесса, предусматривающих, с одной стороны, ответственность, а с другой – стимулы для реагирования органов государственной власти и управления на общественные потребности, служащие принятию решений в общественных интересах;

- расширение полномочий и ответственности участников бюджетного процесса, привлечение общественности для расширения возможностей государства с целью эффективного и рационального использования бюджетных ресурсов;

- открытость и прозрачность планирования и использования ресурсов государственного бюджета;

- использование научно обоснованных методов прогнозирования и планирования в управлении бюджетом государства.
