

ЭКОНОМИКА

Мемлекеттік менеджментте қолданылатын нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін Қазақстан Республикасында енгізу мәселелері

Жолдыбай Мақсат Орынбекұлы,

Қазіргі кезде Қазақстанда мемлекеттік бюджеттен қаржыландырылатын шығыстарды және шығыстар көлемін анықтауға дүниежүзілік алдыңғы қатарлы мемлекеттерден өзгеше тәсілдер қолданылады.

Қазақстанда мемлекеттік мекемелерді қаржыландыру шығыстары алдын ала белгіленген мөлшерлер – лимиттер мен нормативтер бойынша бекітіледі. Атап өткен жөн, өз кезегінде, нормативтер мен лимиттер көрсетілетін мемлекеттік қызмет сапасына байланысты әзірленбейді.

Мемлекеттік мекемелер қызметтері нәтижеге сәйкес және көрсетілетін қызмет сапасына тұтынушылардың (халықтың) қанағат білдіру дәрежесіне сәйкес қаржыландыру проблемасын шешу жолдарының бірі ретінде қол жеткізілген нәтижеге бағалау жүргізу болып табылады. Нәтиже мен сапаны бағалау нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесінің элементтері ретінде қарастырылады. Сол себепті, бүгінгі таңда Қазақстанда нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізу бойынша қарқынды жұмыс жүргізілуде.

Қазіргі таңда Қазақстанда нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі тақырыбында ой қозғау өте жиі кездеседі. Осы орайда, Қазақстан Республикасында нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесіне көшу мүмкіндіктеріне тоқтатылып кетсек.

Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі өте күрделі әрі қиын процесс. Сондықтан, кейбір кедергілерді алып тастамаса нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізу қиынға соғады, тіптен мүмкін де болмай қалады. Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізу жолында біздің елде кездесетін біршама ірі кедергілерді атап өтсек:

1. Заңнамалық шектеулер

Қолданыстағы Қазақстандық заңнама өзге бюджеттік саясат элементтерін іске асыруға түпкілікті шектеу қоймайды. Бірақ, бюджеттік процестің ұйымдастырылуын егжей-тегжейлі реттейтін Бюджеттік кодекс

кодекс нормалары кедергі болуда; табыс немесе шығыс сметаларын бекіту кезінде көрсетілетін мемлекеттік қызметке арналған қаржылық шығыстар нормативтерін пайдалану талабы көзделген.

Қазіргі уақытта Бюджет кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізу бойынша жұмыс жүргізіліп жатыр, және де мүмкін нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі енгізуге кедергі болып отырған кейбір нормалар жойылар.

Дегенмен, біздің ойымызша, заңнамалық шектеулер нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізу үшін үлкен кедергі болып табылмайды. Бюджет кодексінің қазіргі мәтіні шеңберінде де мемлекеттік органдар мемлекеттік бюджет қаражатын жұмсау кезінде нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі элементтерінің кейбір түрлерін пайдалануда. Мысалға, кейбір мемлекеттік бағдарламалар мемлекеттік қызмет нәтижесін өлшейтін айтарлықтай жақсы сапалық және сандық көрсеткіштер көздейді.

Сонымен қатар, қазіргі уақытта 1-2 пилотты министрліктерде нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі элементтерін енгізу бойынша жұмыс жасалып жатыр.

2. Мемлекеттік бюджет қаражатын алушылардың (мемлекеттік мекемелердің) қызметкерлерінде тиісті біліктіліктің болмауы.

Бұл проблема барынша күрделі болып табылады. Тіпті шетелдерде нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізу процесі оңай өткен жоқ, себебі бұл жоспарлау жүйесі пайдаланатын элементтер бизнестен алынған, Ал мемлекеттік қызметшілердің тиімді жұмыс істеулері үшін ынталандыру тәсілдері бизнестегі менеджерлерді ынталандыру тәсілдерінен әлде қайда өзгеше. Бұл проблеманың өзектілігі Қазақстан үшін екі есе арта түседі, себебі мемлекеттік қызметші жалақысының мөлшері ешқашан жұмыс істеу нәтижелеріне тәуелді болмаған, ал кейбір мемлекеттік қызметшілер тіптен кеңес заманынан бері мемлекеттік қызметте болғандықтан, бизнесте қолданылатын тәсілдер туралы ешқандай түсінігі де жоқ.

Сондай-ақ, инерция факторын да назарға алған жөн, яғни «қол жеткізілген нүктеден» тәсілі бойынша немесе нормативті тәсілі бойынша бюджеттік жоспарлауға үйреніп қалған мемлекеттік мекемелер басшылары нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін жүзеге асыру барысында психологиялық қиындықтарды басынан кешеді. Атап айтқанда, қаржыны үнемді жұмсағаны үшін келесі жылы қаржыландыру көлемінің қысқартылу қауіпі, мемлекеттік бюджет шығыстарын қысқарту талабы, олардың жұмыс нәтижесін өзге біреудің бағалауы, т.б.

Сонымен қатар, мемлекеттік мекемелер басшыларына үлкен еркіндік беруге де байланысты қиындықтар туындайды. Себебі, еркіндікпен қатар нәтижеге қол жеткізу міндеті үшін жеке жауапкершілік те кеңейтіледі. Қазақстанда қалыптасқан жағдайларды ескере отырып, мемлекеттік мекемелер басшыларының әрекеттері дұрыс болса да, белгіленген нәтижеге қол жеткізе алмайтын кездер болу мүмкін. Сол себепті жеке жауапкершілік қатаңдатылған сәтте нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесіне мемлекеттік мекемелер басшыларының қызығушылық танытуы қиын.

Дегенмен, қазіргі қолданыстағы қаржыландыру жүйесі мемлекеттік мекеме басшыларын да, халықтың да көңілінен шығып жатқаны шамалы. Сондықтан нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі халықтың, мемлекеттік мекеме басшыларының қолдауына ие болады деген үміт бар.

3. Материалдық қаржылардың жетіспеушілігі.

Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізудің бағасын бағалау қиын шаруа. Американдық тәжірибеден мысал келтіруге болады.

«Жоспарлау – бағдарлама жасау – бюджеттен қаражат бөлу» жүйесін (PPBS) енгізудің алғашқы екі жылдың ішінде (1962-1964) АҚШ-тың федералдық органдары PPBS тәсілі үшін 900 жұмыс орнын ашты, оның ішінде 400 жұмыс орны жаңадан жалданған қызметкерлерге арналған. Төрт жыл ішінде PPBS аясында 4,5 мыңнан астам қызметкер біліктілік арттырды (қайта даярланды). Кейбір сарапшылардың айтуынша, қағаз жұмыстың көлемі көп есе өскен. Министрліктердің дайындайтын бюджеттік өтініштің орташа көлемі 73-беттен 362-бетке ұлғайған.

Айта кету керек, мемлекеттік қызмет көрсетудің нәтижелілігіне мониторинг жүргізуді енгізу кезінде мемлекеттік мекемелер басшылары мақсатсыз ірі қаражатты жұмсаудан алшақ болуы тиіс. Тиісінше қаражат үнемделеді.

Сонымен қатар, көрсетілетін мемлекеттік қызмет туралы тұтынушылар арасында мәліметтерді жинау, оларды талдау онша қымбат іс-шара емес. Мысалы, 100 мың тұрғыны бар қалада азаматтар арасында сауалнама жүргізу құны шамамен 3 мың АҚШ доллары болып табылады. Мұндай шығысты кез келген қала әкімшілігі көтере алады деп ойлаймыз.

4. Қазақстан Республикасында бюджеттік бағдарламаларды іске асырудың теріс тәжірибесі.

Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізудің негізгі проблемасы Қазақстанда бюджеттік бағдарламаларды іске асыру бойынша теріс тәжірибеге байланысты. Халықта бюджеттік бағдарламаларды жүзеге асыру бойынша теріс пікір және сенімсіздік қалыптасқан. Себебі, бағдарламалар аясында тиімсіз әрі нәтижесіз жұмсалатын орасан зор мемлекеттік қаражаттар сайып келгенде тұрғындардың қалтасынан алынады. Алайда, нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесінің шеңберінде жүзеге асырылатын бағдарламаның мемлекеттік бюджет қаражаты есебінен қаржыландырылатын қазіргі бағдарламалардан айырмашылығы біршама. Қазіргі уақытта Қазақстанда жүзеге асырылып жүрген бағдарламаларда сандық тұрғыдан өлшенетін және мемлекеттік қызмет көрсету сапасын көрсететін түпкілікті нәтижелер сирек бекітіледі. Негізінен қазіргі бағдарламаларда қандай да бір жалпылама көрсеткіштер немесе декларативті нақты емес нәтижеге қол жеткізу бекітілген.

Демек, көрсетілген мақсаттарға қол жеткізілгендігін іс жүзінде тексеру қиын болып табылар. Осыдан болар іске асырылып жүрген мемлекеттік бағдарламалар қаражаттарының талан-таражға түсуіне кінәлі тұлғаларды табу мүмкін емес.

Салыстыру үшін Ұлыбританияда сот төрелігіне жұмсалған шығыстардың нәтижелері мынандай міндеттерді орындау бойынша бағаланады:

- өзіне сот органдары өкілдерінің қарым-қатынастары «қанағаттандырылмайтын немесе қанағаттандырылған жоғары» деп санайтын жәбір көрушілер және куәлар үлесінің кем дегенде 5 %-ке ұлғаюы;

- қоғамның, оның ішінде этникалық азшылық топтардың сот төрелігі жүйесіне сенімділігін нығайту;

- қамауға жабылу сәтінен бастап сот үкімі шығарылу (іс қысқартылу) сәтіне дейін уақыт аралығын қысқарту;

- жасөспірімдер қылмыстары бойынша барлық істердің 80 %-ін бекітілген мерзім ішінде қаралуын қамтамасыз ету;

Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесінің басты бір ерекшелігі көрсетілетін мемлекеттік қызметке тұтынушылардың, яғни бюджеттік жүйе мекемелері «клиенттерінің» қанағат білдіру дәрежесін бағалау. Біздің айтайын дегеніміз, бұл жүйенің басты мақсаты қызмет сапасын бағалау. Британдық мысалда мұндай «клиенттер» соттағы жәбір көруші мен куәлар болып табылады. Ұлыбританияда қойылған мақсаттарға қол жеткізу үшін сот бөлімшелерін ретке келтіру, судьялардың біліктілігін арттыру, судьялар санын көбейту, т.б. сияқты әрекеттерін жүзеге асыруы мүмкін. Алайда, Ұлыбританияда ремонтталған бөлмелер, біліктілігі көтерілген судьялар саны, т.б. мемлекеттік бюджет шығыстарының әлеуметтік тиімділігінің көрсеткіштері бола алмайды және көрсеткіштер болып бекітілмейді де.

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасында әдегінше мемлекеттік бағдарламалар «артылған (қалдық) қаражат болса» деген принципі бойынша қаржыландырылады, сондай-ақ мемлекеттік бағдарламаларды орындау бойынша қатаң бақылау жоқ. Халықтың және мемлекеттік қызметшілердің пікірлері бойынша қазіргі мемлекеттік бағдарламалар төмен әлеуметтік-экономикалық тиімділік, мемлекеттік бюджет қаражатын ысырап ету, сыбайлас жемқорлық, т.б. сияқты сипаттарға ие.

Жоғарыда айтылғандарды ескере отырып, Қазақстан Республикасының мемлекеттік менеджментіне нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі сатылап енгізілуі мүмкін. Нәтижелілікке мониторинг жүргізуді енгізу аумақтық деңгейде басталған жөн. Себебі, аумақтық деңгейде мемлекеттік қызмет көрсету сапасын тұтынушылардың бағалауы туралы ақпаратты алу оңайырақ.

Алайда, нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесіне көшудің бірқатар артықшылықтары мен кемшіліктері де бар. Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін мемлекеттік басқаруға ұтымды енгізу үшін оның оң және теріс жақтарын зерделеп, реформалау барысында қолайсыз жағдайларды алдын алған жөн деп санаймыз.

Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесіне көшудің артықшылықтары:

1. Мемлекеттік бюджет есебінен көрсетілетін мемлекеттік қызмет сапасы көтеріледі.

Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі, біріншіден, бекітілген қаржылық шектеулер шеңберінде барынша әлеуметтік тиімділік көрсеткіштермен сипатталатын және, екіншіден, саны, сапасы, уақыты, орны жағынан қоғам қажеттілігіне барынша жауап беретін қоғамдық қызметтерді көрсетуді ғана қаржыландыруды қамтамасыз етеді.

Нәтижесінде азаматтарға қызмет көрсету сапасы жақсарады, мемлекеттік мекемелер бұқара іс жүзінде мұқтаж қоғамдық қызмет түрлерін көрсететін болады, сондай-ақ мемлекеттік мекемелер нақты қойылған нәтижелерге қол жеткізуге тырысып бағады.

2. Мемлекеттік бюджет шығыстарының тиімділігі мен нәтижелілігі ұлғаяды.

Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесіне көшу, қаржыларды бөлу және жұмсау бойынша қалыптасқан бағыттарды (тәртіптерді) қайта сыни қарастыруға мүмкіндік береді және тиісті әлеуметтік-экономикалық негіздеусіз «инерция» бойынша мемлекеттік бюджеттен бөлінетін көптеген шығыстардан бас тартуға жетелейді.

Мемлекеттік бағдарламаларды және мемлекеттік бюджет қаражаттарын алушыларды қаржыландыру нормативтер бойынша емес мақсатқа қол жеткізген көрсеткіштерге байланысты жүзеге асырылады.

Мемлекеттік шығыстар туралы шешімнің негізділігі артады. Атап айтқанда, мемлекеттік бағдарламаны әртүрлі көлемде қаржыландырудан туындайтын мемлекеттік шығыстардың әлеуметтік-экономикалық тиімділігіне әсер ету туралы ақпараттың болуы мемлекеттік бағдарламаларды қысқартпай, мемлекеттік шығыстарды қысқартуға мүмкіндік береді.

Түпкілікті нәтижеге қол жеткізу үшін мемлекеттік бюджеттен қаржы алушылардың жауапкершілігі күшейеді. Себебі, түпкілікті нәтиже дегеніміз тек қана белгілі бір қызмет мөлшерін ұсыну немесе белгілі бір жұмыс мөлшерін атқару емес, сонымен қатар белгілі бір сапалық көрсеткіштерге қол жеткізу болып табылады.

3. Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі отра мерзімді әлеуметтік-экономикалық жоспарлауды енгізуге мүмкіндік береді.

Орта мерзімді жоспарлау болашақта болуы мүмкін дағдарысты алдын алуға көмектеседі. Сондай-ақ, нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі мемлекеттік мекемелерінің ұзақ мерзімді стратегиялық даму жоспарларын қабылдауға және ағымдағы жоспарланған мемлекеттік бюджетті жүзеге асыру барысында осы ұзақ мерзімді жоспарларды сақтауға ынталандырады.

Мемлекеттік бюджет экономика тұрғысынан барынша негізделген және ашық болады, өз кезегінде, бұл жағдай инвесторларды тартуға оңды әсер тигізеді.

4. Шешімді қабылдауға арналған және шешім орындалуын бақылауға арналған басқару ақпаратының сапасы ұлғайады.

Нақты шешімдер асығыс-үсігіс емес, әрбір болуы мүмкін салдарды ескере отырып қабылданатын болады. Шешім қабылдайтын мамандар көрсетіліп жатқан қызмет (мемлекеттік бюджетті орындау) барысы туралы маңызды ақпаратты алады. Сол себепті тиісті көрсетіліп жатқан қызметтегі

тиісті үрдістерді талдау ауыртпалығы жеңілдетіледі. Шешім қабылдау процесі әкімшілік қызметтердің ұйымдастырылуы процедурасын айтарлықтай жетілдіреді. Өзірленген бағалау көрсеткіштері талдау механизмінің ашық (мөлдір) болуына жәрдемдеседі, өз кезегінде, бұл мемлекеттік бюджет қаражаттарының неге жұмсалғандығы және қандай түпкілікті нәтижелерге қол жеткізілгендігі туралы шешім қабылдаушы тұлғаға білуге мүмкіндік береді.

Тиімділікті талдау нәтижесінде (яғни шығыс-нәтижелілік арақатынасы) қабылданатын әкімшілік іс-шараларды түзетуге ұтымды мүмкіндік туады. Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі мемлекеттік мекемелердің қаржылық жағдайын нақты бағалау мүмкіндігін береді. Бұл мүмкіндік болашақ қаржылық қауіптерді басқару үшін маңызды, себебі қоршаған орта жағдайын ескерместен дұрыс емес шешім қабылдау салдарынан болашақ буынға өлшеусіз қаржылық міндеттемелер жүгі жүктелуі мүмкін.

Нәтижелік көрсеткіштерін талдау неше түрлі салыстырулар жүргізуге мүмкіндік береді. Атап айтқанда, ұқсас мемлекеттік бағдарламалардың жүзеге асырылуы бойынша аймақаралық немесе ішкі аймақтық салыстыруларға, қоғамдық пен жеке сектор арасында мемлекеттік бағдарлама бойынша нәтижелер көрсеткіштерін салыстыруға, неше түрлі мемлекеттік бюджет қаражатын алушылар (мемлекеттік мекемелер) арасында мемлекеттік бағдарламаны жүзеге асыру нәтижелерін салыстыруға болады.

5. Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі бюджет ашықтығын және бюджеттік процеске халықтың тартылуын ұйымдастыруды күшейтуге жәрдемдеседі.

Мемлекеттік мекемелер қызметі нақты көрсеткіштер есебінен үнемі өлшенеді және бақыланады. Мемлекеттік бюджет шығыстарының тиімділігі туралы және шешім қабылдау процесіне азаматтардың қатысуы туралы мәліметтерді үнемі тарату есебінен мемлекеттік мекемелерге халықтың сенім білдіру дәрежесі өседі. Мемлекеттік мекемелер қызметінде нәтижеге қол жеткізу туралы үнемі есепті жариялап отыру үкімет жұмысын қоғам тарапынан бағалауға мүмкіндік береді.

Жоғарыда атап өткендей, нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесінің артықшылықтары ғана емес, сонымен қатар бірқатар кемшіліктері бар. Алайда, оларды «кемшіліктер» деп толығымен бір жақты айтуға да болмайды. Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізу қажеттілігі сөзсіз маңызды болғандықтан, кейбір кемшіліктерді нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізу барысында кездесетін қиыншылықтар деп қарастырған жөн.

Ең алдымен, бұл тәсіл жоғары білімді мамандарды талап ететін күрделі процесс. Сондықтан, нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесін енгізу үлкен ұйымдасушылық қиындықтарымен кездеседі және персонал біліктілігін арттыру бойынша жұмыс жүргізілуін талап етіледі.

Сонымен қатар, мемлекеттік бюджет шығыстарына мониторинг жасауды енгізуге байланысты ақпарат жинау мен талдауға арналған материалдық шығыстар ұлғаяды.

Нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі шеңберінде мемлекеттік бюджеттің ойдағыдай жүзеге асырылмауы себептері туралы ақпараттың болмауына байланысты жағдай жақсарту бойынша ұсыныстар әзірлеу мүмкін емес. Алайда, мемлекеттік бюджет нәтижесіне мониторинг жүргізу мемлекеттік бағдарлама нәтижелерінің себептері туралы ақпаратты бермейді. Тиісінше, мониторинг мемлекеттік бағдарлама мазмұнын өзгерту үшін басқару ақпаратын бермейді. Мысалы, егер жасөспірімдер қылмысын төмендету бойынша жоспарға сәйкес іс шаралардың барлығы жүзеге асырылып жатса да, іс-шаралар нәтижесінде белгіленген нәтижелерге қол жеткізуге мүмкіндік болмаса, онда нәтижеге бағдарланған жоспарлау жүйесі «жол болмаудың» себептерін таба алмайды. Себептерді табу үшін мемлекеттік бюджет мазмұнын бағалау қажет.

Резюме

В статье рассматриваются проблемы внедрения в государственное управление Республики Казахстан методов планирования, ориентированного на результат. В частности, представлены некоторые положительные стороны и препятствия внедрения этого метода.

Resume

In article the problems of introduction in the public administration of the Republic of Kazakhstan the planning methods of focused on result are considered. In particular, some positive sides and obstacles of introduction of this method are presented.

Özet

Makale içinde Kazakistan organların faaliyet neticeler ölgüsü metodları, devlet yönetime uygulamaların meseleler inceleniyor. Ayrıca, devlet hizmetlerin iyı netice vermesinin belirtiler oluşturmaya talepler verilmiş oldu.