

## Вопросы совершенствования государственного стратегического планирования в Республике Казахстан

Г. Джунусбекова, М. Кадырова

Динамично меняющаяся социально-экономическая среда современного мира ставит перед государственными органами новые задачи и вызовы. Для успешной реализации государственной политики правительства стран должны не только перестраивать традиционно сложившиеся системы государственного управления, но и вести постоянную работу по повышению эффективности деятельности государственных органов.

В Казахстане, внедрение в 2009 году новой Системы государственного планирования Республики Казахстан позволило выстроить достаточно сбалансированную и целостную систему стратегических и программных документов страны, определить иерархию программных документов в зависимости от их статуса и периода действия, новые подходы к разработке и содержанию, а также оценке стратегических планов государственных органов.

Система стратегических документов состоит из трёх уровней:

- долгосрочные стратегии общегосударственного масштаба;
- государственные и отраслевые программы, а также программы развития территорий;
- стратегии и планы государственных ведомств и национальных компаний.

Благодаря иерархии документов обеспечивается синхронизация действий различных уровней управления, достижение в результате этого синергии с помощью комплексного проведения реформ, влияющих на социально-экономическое развитие страны, регионов, согласование параметров и действий центральных и местных органов, органов местного самоуправления относительно регионального и местного развития.

Государственное планирование необходимо и потому, что государство формирует ряд стратегических заказов, для реализации которых требуется запуск многочисленных стратегических проектов и программ. Большая часть из них носит долгосрочный перспективный характер, их отличительная особенность - сложный механизм координации и системные связи друг с другом, которые требуют точной синхронизации во времени. В этой связи возникла необходимость формирования целостной системы государственного планирования, которое включают различное множество программных документов и ключевых показателей эффективности деятельности

государственных органов, которые не всегда взаимосвязаны между собой и инструментами системы стратегического планирования.

Функционирование Системы государственного планирования предполагает декомпозицию глобальных целей развития страны и ее долгосрочных приоритетов в конкретные задачи и измеримые показатели для каждого государственного органа. При этом, достижение поставленных целей невозможно без мониторинга процессов и оценки результатов деятельности государственных органов [1].

В настоящее время уровень исследования стратегического планирования в государственном управлении и оценки стратегических планов государственных органов в Казахстане является актуальным вопросом, требующего более детального изучения. В современной экономической литературе этот вопрос разработан более продуктивно в развитых зарубежных странах. Анализу места, роли и значения стратегического планирования в эффективном функционировании различных сфер системы государственного управления посвящены работы П. Мизинга, Дэвида Ф. Андерсена [2], И.О. Угборо, К. Обенга, О. Спэн [3], Т. Поистера [4], М. Барзлай, К. Кэмпбелла [5], Дж.М.Брайсона [6], Дж. М. Брайсона, Б.С. Кросби, и Дж.К. Брайсона [7], У.Ю. Френцель, Дж.М. Брайсона, Б.С. Кросби [8], и других.

Следует отметить, что различные подходы, методология стратегического планирования и практика в системе государственного управления, были заимствованы с коммерческого сектора. Анализ функционирования стратегического государственного планирования в зарубежных странах [2, 3, 4, 5, 6, 7, 8] свидетельствует, что система неразрывно связана с бюджетированием для определения результативности и эффективности использования государственных средств:

· Особенностью стратегических планов является то, что они служат основой для измерения социальной эффективности достигнутых результатов. Для этого в стратегический план включается соотношение долгосрочных и краткосрочных (установленных на год) целей и целевые значения социальной эффективности программ на планируемый период.

· Современная система стратегического планирования в развитых зарубежных странах выстраивается исходя из принципов каскади-

вания целей и задач от стратегических направлений деятельности Администраций Президентов либо правительств до отражения (каскадирования) в стратегических планах министерств, ведомств, департаментов и далее формулирования в их стратегических целях.

· Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, связано прежде всего со смещением внимания с детализированных статей расходов к распределению ресурсов на основе программных целей и измеряемых результатов. При этом основой для определения параметров целевых значений показателей стратегического плана служат выделенные для их реализации лимиты бюджетных ассигнований Правительств.

Во многих развитых странах мира разворачиваются острые дискуссии по вопросу о том, что должно являться объектом государственного планирования: обеспечение национальной безопасности или развитие страны, прежде всего ее экономики и социальной сферы. Государственное планирование необходимо и потому, что государство формирует ряд стратегических заказов, для реализации которых требуется запуск многочисленных стратегических проектов и программ. Большая часть из них носит долгосрочный перспективный характер, их отличительная особенность - сложный механизм координации и системные связи друг с другом, которые требуют точной синхронизации во времени. В этой связи возникла необходимость формирования целостной системы государственного планирования, которое включают различное множество программных документов и ключевых показателей эффективности, которые не всегда взаимосвязаны между собой и инструментами системы стратегического планирования.

Основным инструментом измерения эффективности и результативности государственных структур призван стать институт оценки эффективности деятельности государственных органов, позволяющий определить степень достижения стратегических целей, качество предоставляемых бизнесу и населению государственных услуг, эффективность использования бюджетных средств. В целом, стратегический план государственного органа представляет собой комплексное видение проблем отрасли или сферы деятельности, направлений работы государственного органа в их решении во взаимосвязи с бюджетными расходами, и, самое главное, с ориентацией на конечный результат.

Стратегический план государственного органа должен ориентироваться на реализацию вышестоящих по иерархии стратегических и программных документов с изложением путей

и способов достижения целей, показателей и решения задач стратегических и программных документов, а также на эффективное выполнение государственным органом государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг. Особенностью стратегического планирования является то, что каждый государственный орган работает на основе своего стратегического плана и несет прямую ответственность за достижение конкретных показателей и индикаторов, которые прямо связаны с целями основных документов страны - Стратегического плана - 2020, государственных программ. Данная система дает возможность четко отследить результативность работы каждого государственного органа и его руководителя. Более того, выделение бюджетных ресурсов государственным органам производится только на цели, изложенные в стратегическом плане, что создает реальные условия и предпосылки для консолидации стратегического, бюджетного, социально-экономического планирования.

До 2013 года основным документом, на который опиралась и направлена вся система государственного планирования в Казахстане являлась стратегия развития «Казахстан-2030», принятая в 1997 году, в котором был обозначен долгосрочный путь развития страны, направленный на трансформацию страны в одно из самых безопасных, стабильных, устойчивых государств мира с динамично развивающейся экономикой. В конце 2012 года Президент страны озвучил Стратегию развития до 2050 года. Таким образом, теперь система государственного планирования в Казахстане будет опираться на долгосрочные приоритеты, определенные в данной Стратегии. В настоящее время долгосрочные приоритеты, заложенные в Стратегии «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» конкретизируются в нижестоящих документах системы государственного планирования по иерархии.

Анализ и оценка казахстанского опыта стратегического планирования показал, что до сих пор многие программные документы страдают рядом недостатков. Действующая модель системы оценки стратегических планов государственных органов в большей степени ориентирована на выявление несоответствий в работе государственного органа установленным стандартам, правилам, требованиям. При оценке достижения стратегических целей и задач приводятся лишь результаты расчета степени их достижения без анализа причин не достижения, правильности постановки целей и задач, а также мер, направленных на их реализацию. На основании проведенного анализа результатов оценки по данному направлению

позволили выявить ряд системных проблем в сфере стратегического планирования. Вместе с тем, несмотря на наличие проблемных вопросов, анализ результатов оценки за 2 года свидетельствует о позитивных изменениях в сфере стратегического планирования.

Анализ показал, что необходимо разработать эволюционные подходы по совершенствованию системы оценки стратегических планов государственных органов Республики Казахстан, которые позволили бы повысить качество документов Системы государственного планирования, оптимизировать их количество, усилить гибкость в принимаемых государственных органами решениях, ориентировать деятельность государственных органов на достижение конкретных результатов.

Критерии оценки позволяют оценить социально-экономическое развитие страны, а также поэтапно и системно пересмотреть действующий механизм стратегического и экономического планирования для выстраивания качественно новой модели государственного планирования. В рамках оценки выявляются проблемы в деятельности государственных органов в сфере государственного планирования. Также, вырабатываются новые подходы к разработке и содержанию программных документов, направленных на повышение благосостояния населения и усиление ответственности государственных органов за достижение установленных показателей и целевых индикаторов.

Таким образом, во всех странах, где внедрено бюджетирование, ориентированное на результаты, оценка реализации стратегических планов проводится ежегодно после утверждения окончательного варианта стратегических планов. В некоторых странах проводится также оценка по состоянию на середину года (промежуточная оценка). Однако во всех странах возможность проведения такой оценки появляется только после внедрения современных методов финансового менеджмента, включая соответствующее программное обеспечение. Для выявления рисков недостижения запланированных результатов в государственных органах на первом этапе необходимо внедрить систему мониторинга программ и мониторинга деятельности.

Оценка и анализ показал, прежде всего, что цели, задачи и ожидаемые результаты многих программ сформулированы размыто, без четких критериев и индикаторов оценки конечных результатов расходования государственных средств на решение задач, вытекающих из программных документов.

Так, например, в 2013-2014 годы, в целях реализации Послания Главы государства народу

Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» и пунктов 3 и 41-27 Плана мероприятий по исполнению поручений Главы государства, данных Правительству Республики Казахстан, центральным и местным исполнительным органам, национальным управляющим холдингам, национальным холдингам, национальным компаниям Республики Казахстан на расширенном заседании Правительства Республики Казахстан в соответствии с протоколом №01-7.14 от 11 октября 2013 года «Об итогах социально-экономического развития Республики Казахстан за январь-сентябрь 2013 года» Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан совместно с АО «Институт экономических исследований» была проведена ревизия государственных и отраслевых программ.

Целью ревизии являлась разработка предложений по дальнейшей реализации действующих государственных и отраслевых программ путем проведения их анализа эффективности и систематизации, с учетом Стратегии «Казахстан-2050» и положений новых концепций и программ.

Данная оценка проводилась по трем направлениям:

Первое направление. Анализ качества разработки программы (удельный вес в итоговом рейтинге программы - 10%). По данному направлению программы оценивались по следующим критериям:

- адекватность и достаточность целей и задач (удельный вес в анализе качества разработки программы - 25%);

- адекватность и полнота целевых индикаторов и показателей результатов (удельный вес в анализе качества разработки программы - 25%);

- полнота и соответствие мероприятий целям и задачам (удельный вес в анализе качества разработки программы - 30%);

- ориентированность на благополучателей (удельный вес в анализе качества разработки программы - 20%).

Второе направление. Бюджетная эффективность (удельный вес в итоговом рейтинге программы - 30%). По данному направлению программы оценивались по следующим критериям:

- освоение средств программы, выделенных из государственного бюджета за период реализации (удельный вес в анализе бюджетной эффективности - 80%). В случае, если за отчетный период программа не была финансирована из государственного бюджета, то по данному критерию оценка не проводится, удельный вес критерия перераспределяется на критерий «уровень консолидации источников финансирования»;

- уровень консолидации источников финансирования (удельный вес в анализе бюджетной эффективности - 20%). В программах социального и правоохранительного блока уровень консолидации источников финансирования не оценивается, удельный вес критерия перераспределяется на критерий «освоение бюджетных средств программы».

Третье направление. Результативность программы (удельный вес в итоговом рейтинге программы - 60%). По данному направлению программы оценивались по следующим критериям:

- достижение целевых индикаторов и показателей результатов за период реализации (удельный вес в анализе результативности программы - 50%);

- выполнение мероприятий за период реализации (удельный вес в анализе результативности программы - 20%);

- уровень удовлетворенности благополучателей (удельный вес в анализе результативности программы - 30%).

По итогам ревизии получены следующие результаты: 1 программа с высоким уровнем эффективности или 2,3% от общего числа программ; 22 программы со средним уровнем эффективности или 50%; 20 программ с низким уровнем эффективности или 45,4%; 1 программа признана неэффективной (2,3%) [11].

Таким образом, до тех пор пока стратегические приоритеты не будут подкреплены реальными финансовыми ресурсами о повышении роли плановых программных документов в обществе не может быть речи. Поэтому сами процедуры разработки программных документов должны перетерпеть определенные изменения в соответствии с требованиями бюджетирования, ориентированного на результат и разработки стратегических планов министерств и ведомств.

На основании проведенного анализа результатов оценки по данному направлению позволили выявить ряд системных проблем в сфере стратегического планирования. В настоящее время многие программные документы не содержат индикаторы эффективности в виду того, что, как было отмечено выше, многие приоритеты попросту не обеспечены финансовыми ресурсами, поэтому невозможно сопоставить достигнутые результаты с произведенными расходами ресурсов, т.е. оценить эффективность проведенных мероприятий с участием государства. Из-за нерешенности данной проблемы усилия правительства по внедрению механизмов стратегического планирования на уровне министерств и ведомств ожидаемых результатов не дали.

В 2013 году была принята новая Концепция совершенствования системы государственного

планирования, которой определены следующие основные направления:

- ревизия и оптимизация документов системы государственного планирования;

- повышение качества документов системы государственного планирования и уровня их реализации;

- обеспечение взаимосвязи стратегического, экономического и бюджетного планирования;

- совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных органов и эффективности достижения и реализации стратегических и программных документов;

- повышение уровня квалификации кадров, занятых в сфере стратегического и бюджетного планирования.

Первоочередной задачей системы государственного планирования является оптимизация большого количества документов, что затрудняет их эффективную реализацию. Для решения этой проблемы курируемым Министерством была проведена ревизия реализуемых государственных и отраслевых программ. В рамках данной работы были внесены конкретные предложения по оптимизации программ. В данный период государственные органы уже приступили к реализации итогов ревизии.

Так, например, в целях повышения эффективности мер, направленных на развитие регионов, 5 действующих отраслевых программ были интегрированы в Единую программу развития регионов (Программа «Развитие регионов», программа развития моногородов, программа модернизации ЖКХ, Программа «Доступное жилье - 2020», Программа «Ақ бұлақ»). В целях повышения эффективности индустриально-инновационной политики, 14 отраслевых программ интегрируются в Государственную программу индустриально-инновационного развития, в качестве отдельных направлений. Программы, носящие узковедомственный характер, интегрировались в Стратегические планы государственных органов. В результате в 2014 году количество отраслевых программ сократилось с 44 почти в 3 раза. Кроме этого, в рамках внесения изменений в Бюджетный кодекс была отменена разработка стратегических планов на местном уровне, что позволило дополнительно сократить 366 документов.

В результате ревизии и оптимизации документов общее количество документов СГП сократилось с 954 почти в 3 раза. Для решения этой проблемы выработаны новые подходы к формированию стратегического плана и бюджетной программы с целью обеспечения полноценного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.

В ходе практического внедрения новых инструментов планирования были допущены



серьезные методологические промахи, из-за чего стратегические планы министерств и ведомств не сумели стать основными инструментами реализации долго- и среднесрочных планов страны, с одной стороны, а с другой, так и не сумели стать основным документом формирования бюджета ведомства. В связи с этим, в 2013-2014 году совместно со Всемирным банком была проведена работа по разработке нового формата стратегического плана и бюджетных программ, которые в пилотном режиме апробируются на отдельных госорганах.

Из состава стратегического плана исключены бюджетные программы, так как они больше являются инструментом для реализации стратегических целей государственного органа. Бюджетные программы будут формироваться исходя из основных направлений деятельности государственных органов, предусмотренных в их положениях и иметь одну задачу. За каждой бюджетной программой будет закреплен ответственный руководитель.

Таким образом, бюджетная программа стала тем документом, через который будет обеспечиваться взаимосвязь расходов с прямыми и конечными результатами. Данная работа была проведена совместно со Всемирным банком и будет реализована поэтапно с 2016 года [12].

При этом, действующая модель системы оценки стратегических планов государственных органов в большей степени ориентирована на выявление несоответствий в работе госоргана установленным стандартам, правилам, требованиям. При оценке достижения стратегических целей и задач приводятся лишь результаты расчета степени их достижения без анализа причин недостижения, правильности постановки целей и задач, а также мер, направленных на их реализацию.

Анализ показал, что почти все стратегические планы ведомств на сегодня содержат такие целевые индикаторы, значения которых от усилий ведомства не зависят и более того, как правило, в бюджете ведомства на улучшение значения целевых показателей не предусматриваются необходимые финансовые средства. Как показывает опыт других стран, в подобной ситуации стратегические планы ведомств как инструмент реализации стратегических приоритетов страны путем эффективного расходования бюджетных средств перестают выполнять свои основные функции.

Индикаторы стратегических планов ведомств должны быть сформулированы таким образом, чтобы с их помощью можно было бы отслеживать текущую деятельность ведомства по рациональному и результативному использованию ограниченных ресурсов государства, выделяемые на реализацию приоритетных задач страны. Следовательно, определение приоритетов развития отрасли и

выделение на их реализацию государственных бюджетных ресурсов является первичным, а составление ключевых целевых индикаторов с их численными значениями - вторичный характер. Таким образом, текущему контролю и мониторингу при помощи целевых индикаторов должны подвергаться только такие действия ведомства, которые подкреплены реальными бюджетными ресурсами.

Большинство показателей не отражают реальную картину деятельности государственных органов, при этом госорганы включают свои не самые приоритетные вопросы в стратегические планы и, соответственно, они, как правило, не подкреплены бюджетными средствами. Такие действия делают бесполезными усилия Правительства по внедрению стратегических планов ведомств. Ведомства и их стратегические планы должны быть сфокусированы исключительно на самых важных и приоритетных задачах развития Казахстана, которые отражены в Стратегии-2050, Стратегии-2030, Стратегическом плане до 2020 и должны быть подкреплены бюджетными ресурсами, а сами индикаторы стратегических планов ведомств - простыми, понятными, легко проверяемыми, достижимыми.

Центральные государственные органы заинтересованы в максимальном отражении своих показателей в программах развития территорий. В итоге ряд показателей Программ развития территории не имеют методик по расчету фактических значений показателей либо рассчитываются только в масштабах республики, но не региона. Все это значительно затрудняет процесс мониторинга и оценки данных программ и чтобы определить, удалось ли государственному органу в результате реализации стратегического плана достичь поставленных целей и задач, необходимо разработать систему показателей [11].

Таким образом, для совершенствования методики формирования стратегических планов, необходимо усилить координацию государственных органов, тщательно подходить к определению промежуточных показателей и индикаторов. Граждане часто говорят о том, что оказываемые бюджетными учреждениями услуги не отвечают ожиданиям, не удовлетворяют потребности.

Вместе с тем, несмотря на наличие проблемных вопросов, анализ результатов оценки за 2 года свидетельствует о позитивных изменениях в сфере стратегического планирования. Государственные органы акцентируют внимание на повышении качества своей деятельности, улучшении процедур работы.

Таким образом, на сегодняшнем этапе внедрение стратегического и бюджетного планирования в стране не в полной мере способствовало

достижению высоких результатов в использовании и распределении ограниченных ресурсов государства, прежде всего в рациональном использовании бюджетных средств. Необходимо разработать новые подходы по совершенствованию государственного стратегического планирования Республики Казахстан, которые позволили

бы повысить качество документов Системы государственного планирования, оптимизировать их количество, усилить гибкость в принимаемых государственных органами решениях, ориентировать деятельность государственных органов на достижение конкретных результатов.

#### Литература:

1. Система государственного планирования в Республике Казахстан / Коллектив авторов: АО «Институт экономических исследований»; ЧУ «Центр исследований прикладной экономики» / 2013
2. Paul Miesing, David F. Andersen. The Size and Scope of Strategic Planning in State Agencies: The New York Experience. The State University of New York, Albany. The American Review of Public Administration / June 1991 vol. 21 no.2 119-137
3. Isaiah O. Ugboro, Kofi Obeng, Ora Spann. Strategic Planning As an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations. Evidence From Public Transit Organizations. Administration & Society / January 2011, vol. 43 no.1 87-123
4. Theodore H. Poister. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. Georgia State University. Public Administration Review / December 2010 Special Issue 246-254
5. Barzelay, Michael, and Colin Campbell. 2003. Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force. Washington, DC: Brookings Institution Press
6. Bryson, John M. 2004. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. 3<sup>rd</sup> ed. San Francisco: Jossey-Bass
7. Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and John K. Bryson. 2009. Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing: The Contributions of Actor-Network Theory. International Public Management Journal 12(2): 172-207
8. Frentzel, William Y., John M. Bryson, and Barbara C. Crosby. 2000. Strategic Planning in the Military: The U.S. Naval Security Group Changes Its Strategy, 1992-1998. Long Range Planning 33(3): 402-429.
9. Рубашина И.П. Разработка показателей результатов: что измеряем и зачем? / Государственные финансы №9(21) сентябрь 2012
10. <http://www.economy.kz/analytics/968/9440/>
11. Аналитический обзор «Ревизия государственных и отраслевых программ»/ Институт экономических исследований Министерства национальной экономики Республики Казахстан / Астана 2013
12. <http://www.minplan.gov.kz/> Выступление Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан по вопросам новой бюджетной политике и совершенствовании системы государственного планирования / г.Астана 17 апреля 2014 года

#### Резюме:

Мақалада мемлекеттің стратегиялық жоспарлауындағы бірқатар жүйелі мәселелері зерттеледі. Қазіргі кезде Қазақстанда мемлекеттік жоспарлаудың институционалдық базасы қалыптасқан. Алайда, практикада нәтижеге бағытталған мемлекеттік органдар мақсаты мен тапсырмаларының қаржыландыруы бойынша және көрсеткіштердің толықтай декомпозициясын қамтамасыз ету мәселелері орын алады. Осы және басқа да мәселерді жүйелі негізде шешу мақсатында аталған бағытта зерттеу жүргізу қажеттілігі туындайды.

Негізгі сөздер: мемлекеттік басқару, стратегиялық жоспарлау, бюджеттік тиімділік.

В статье исследуются ряд системных проблем в сфере государственного стратегического планирования. В настоящее время в Казахстане сформирована институциональная база системы государственного планирования. Однако на практике имеют место проблемы по взаимосвязке целей и задач государственных органов с бюджетированием, ориентированным на результат, обеспечения полной декомпозиции показателей. Для решения этих и других проблем на системной основе выявляется необходимость проведения исследований в данном направлении.

Ключевые слова: государственное управление, стратегическое планирование, бюджетная эффективность.

This article is examined a number of systemic problems in the state strategic planning sphere. Currently in Kazakhstan is formed the institutional framework of state planning. However, in practice there are problems on the coherence between the goals and objectives of public authorities Performance-based budgeting, to ensure full decomposi-

tion performance. To address these and other problems in a systematic manner reveals the need for research in this area.

Keywords: public administration, strategic planning, budget efficiency.

**Сведения об авторах:**

Джунусбекова Г.А. - к.э.н., и.о. профессора кафедры «Государственное управление и государственная служба», заместитель руководителя Центра академических программ, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (г.Астана)

Кадырова М.Б. - к.э.н., и.о. профессора кафедры «Управление экономикой», заместитель директора Института управления, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (г.Астана)