



**О Концепции по внедрению системы государственного планирования,  
ориентированного на результаты**

*Утративший силу*

Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года N 1297. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 мая 2014 года № 481

**Сноска. Утратило силу постановлением Правительства РК от 12.05.2014 № 481.**

В целях формирования целостной, эффективной системы государственного планирования, ориентированного на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны, и совершенствования бюджетного планирования для создания системы бюджетирования, ориентированной на достижение конечных результатов, Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Одобрить прилагаемую Концепцию по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты (далее - Концепция).

2. Определить министерства экономики и бюджетного планирования, финансов, юстиции Республики Казахстан, департаменты образования и здравоохранения Южно-Казахстанской области пилотными органами по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты.

3. Министерству экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан совместно с заинтересованными государственными органами в месячный срок внести в Правительство Республики Казахстан согласованный в установленном порядке План мероприятий по реализации Концепции.

4. Настоящее постановление вводится в действие со дня подписания.

*Премьер - Министр*

*Республики Казахстан*

**О д о б р е н а**

**постановлением**

**Правительства**

**Республики**

**Казахстан**

**от 26 декабря 2007 года N 1297**

# **Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты**

Астана, 2007 год

## **Содержание**

- 1 . В в е д е н и е
2. Цели и задачи Концепции
3. Анализ текущей ситуации
4. Меры по достижению цели и выполнению задач Концепции
- 4.1 Система государственного планирования
- 4.2 Внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты
- 4.3 Механизмы поддержки внедрения системы государственного планирования, ориентированного на результаты
5. Заключение

## **1. Введение**

В ежегодном Послании народу страны "Новый Казахстан в новом мире" Глава государства выделил важное направление работы Правительства Республики Казахстан по выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу.

В свою очередь, Правительство Республики Казахстан в своей программе на 2007-2009 годы приоритетной целью своей деятельности определяет формирование целостной и эффективной системы государственного планирования, ориентированной на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны.

В целях формирования качественно новой модели государственного управления необходимо:

обеспечить эффективную гармонизацию существующего в Республике Казахстан стратегического, экономического и бюджетного планирования;

ориентировать деятельность государственных органов на достижение стратегических целей и задач государства, получение конкретных результатов;

обеспечить переход от краткосрочного бюджетного планирования к среднесрочному, ориентировав бюджетный процесс на прозрачное распределение бюджетных средств и максимально эффективное управление

средствами в соответствии с приоритетами государственной политики; внедрить комплексную оценку эффективности деятельности государственных органов, направленную на анализ качества услуг, предоставляемых гражданам, результатов реализации программных документов.

С целью поэтапного и системного пересмотра действующего механизма стратегического, экономического и бюджетного планирования для выстраивания качественно новой модели государственного планирования Правительством Республики Казахстан разработана Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты (далее - Концепция).

## **2. Цели и задачи Концепции**

Целью Концепции является выработка основных подходов и принципов к поэтапному формированию и внедрению эффективно функционирующей новой модели государственного планирования в Республике Казахстан.

Для достижения данной цели поставлены следующие задачи: выработка новых подходов к разработке и содержанию программных документов, направленных на повышение самостоятельности государственных органов в принятии решений, а также усиление их ответственности за предоставляемые услуги и достижение конечных результатов посредством установления целевых показателей (индикаторов);

создание логической вертикали государственного планирования: стратегические цели развития страны - стратегические цели развития государственных органов - конкретные задачи - индикаторы - бюджетные ресурсы;

реформирование бюджетного процесса с целью обеспечения прозрачности и подконтрольности обществу деятельности государственных органов, связанной с разработкой и реализацией программных документов и использованием ими бюджетных средств.

## **3. Анализ текущей ситуации**

В настоящее время гармонизация стратегического, экономического и бюджетного планирования осуществляется в форме государственных, отраслевых (секторальных), региональных (далее - отраслевые программы) и бюджетных программ. Однако сложившиеся процедура и методология разработки и реализации отраслевых и бюджетных программ не обеспечивают достижение стратегических целей и задач и эффективное управление государственными финансами.

Цели и ожидаемые результаты многих отраслевых программ сформулированы размыто, без четких критериев и индикаторов оценки их достижения, значительная часть программ ориентирована на функции, не относящиеся к компетенции государственных органов, отсутствуют четкие процедуры финансового обеспечения и соответствие предполагаемых расходов на реализацию действующих программ реально имеющимся средствам, ответственность за реализацию той или иной отраслевой программы в большинстве случаев размыта между несколькими государственными органами.

В результате средства, выделяемые на большинство отраслевых программ, с одной стороны, являются дополнительной частью бюджетного финансирования государственных органов, а с другой - объем этих средств постоянно подвергается изменениям, и тем самым оправдывается нечеткость формулировок целей и ожидаемых результатов программ и недостаток ответственности за их достижение.

Из-за отсутствия индикаторов результативности реализации программ, конкретного механизма оценки их эффективности, взаимосвязи между стратегическим, экономическим и бюджетным планированием также невозможно осуществлять качественный контроль за эффективностью реализации программ, включая контроль эффективности расходования бюджетных средств. Кроме того, результаты, полученные по итогам проводимого внутреннего и внешнего контроля, слабо интегрированы в процесс разработки и рассмотрения бюджетов.

При разработке отраслевых и бюджетных программ не в полной мере выявляются проблемы, влияющие на выполнение стратегических задач и достижение стратегических целей развития страны.

Из года в год количество отраслевых программ увеличивается, в настоящее время существует более 120 государственных, отраслевых (секторальных) программ и более 370 региональных программ.

В 2002 году в целях обеспечения прозрачности расходования бюджетных денег и проведения по ним бюджетного контроля был введен паспорт бюджетной программы, как основной документ оценки деятельности администратора бюджетных программ по выполнению возложенных на него функций. Планировалось, что такое нововведение позволит рационально планировать и исполнять бюджетные программы, усилит ответственность администраторов бюджетных программ, государственных учреждений за эффективное использование бюджетных денег. Однако на практике цели и задачи программ формулируются нечетко, планы мероприятий основываются на затратах, а не на самих действиях, показатели исполнения бюджетных программ определены либо неконкретно, либо не содержат достаточно информации для

проведения необходимого анализа. Таким образом, не прослеживается связь поставленных целей с принимаемыми бюджетными решениями, не видна ответственность государственных органов за достигнутые результаты. В результате неэффективные бюджетные программы продолжают финансироваться.

Такое положение в системе государственного планирования препятствует развитию экономики и системы государственного управления в целом.

#### **4. Меры по достижению цели и выполнению задач Концепции**

##### **4.1 Система государственного планирования**

В целях установления четкой взаимосвязи стратегического, экономического и бюджетного планирования предлагается внедрить новую модель государственного планирования.

Новая модель государственного планирования будет включать следующие элементы согласно приложению к Концепции:

1) стратегические программные документы - Стратегия "Казахстан - 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев" (далее - Стратегия "Казахстан - 2030"), ежегодные послания Главы государства народу Казахстана, государственные программы и стратегические документы;

2) макроэкономический прогноз и основные параметры фискальной политики ;

3) стратегический план развития государственного органа;

4) меморандум между Премьер-Министром Республики Казахстан или акимом области (столицы, города республиканского значения), района и государственным органом ;

5) республиканский (местный) бюджет;

6) целевые программы государственного органа;

7) операционный план государственного органа;

8) отчет государственного органа.

Макроэкономический прогноз и основные параметры фискальной политики (далее - Макроэкономический прогноз) - это документ, содержащий анализ текущего состояния экономики в различных ее срезам и прогноз социально-экономического развития страны с учетом принятых на момент составления стратегических программных документов, а также направления налогово-бюджетной и социальной политики.

Макроэкономический прогноз разрабатывается ежегодно, сроком на пять лет на республиканском уровне центральным уполномоченным органом по

экономическому планированию, на местном уровне - местными уполномоченными органами по экономическому планированию.

Макроэкономический прогноз должен содержать параметры бюджета и лимиты расходов бюджета в разрезе администраторов бюджетных программ, параметры консолидированного бюджета и Национального фонда Республики Казахстан на три года.

Стратегический план развития государственного органа (далее - Стратегический план) - это документ, содержащий основные стратегические направления и цели деятельности государственного органа на среднесрочный период во взаимосвязи с выделяемыми ему бюджетными лимитами.

Стратегический план разрабатывается ежегодно, сроком на три года центральными и местными государственными органами и утверждается Правительством Республики Казахстан и местным исполнительным органом соответственно после принятия бюджета Парламентом Республики Казахстан или местным представительным органом.

Стратегический план должен содержать миссию, видение, анализ текущей деятельности государственного органа, стратегические направления деятельности, цели развития, задачи, целевые индикаторы и показатели количества и качества услуг по каждому стратегическому направлению, функциональные возможности государственного органа, возможные инструменты их реализации, перечень нормативных правовых актов, на основе которых разработан Стратегический план.

В состав Стратегического плана входят бюджетные программы, которые разрабатываются государственными органами на три года, в рамках бюджетных параметров и бюджетных лимитов, определенных в Макроэкономическом прогнозе.

Меморандум между Премьер-Министром Республики Казахстан или акимом области (столицы, города республиканского значения), района и государственным органом (далее - Меморандум) - это документ, подтверждающий намерения руководителя государственного органа обеспечить достижение поставленных в Стратегическом плане целей.

Меморандум подписывается ежегодно, руководителем государственного органа и Премьер-Министром Республики Казахстан или акимом области (столицы, города республиканского значения), района после утверждения Стратегического плана и подлежит опубликованию в официальных средствах массовой информации.

Государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики Казахстан, Меморандум не заключают.

Республиканский (местный) бюджет разрабатывается ежегодно сроком на три

года центральным и местным уполномоченным органом по бюджетному планированию на основе Макроэкономического прогноза и проектов Стратегических планов.

Целевая программа государственного органа (далее - Целевая программа) - это документ, который разрабатывается в случае необходимости конкретизации направлений реализации Стратегического плана.

Целевая программа содержит цели и задачи развития отраслей экономики или сферы деятельности государственного органа, комплекс мероприятий, которые в случае их реализации приводят к достижению поставленных в Стратегическом плане стратегических целей и получению запланированных результатов. Целевая программа является не обязательным документом, разрабатывается на среднесрочный или долгосрочный период и утверждается государственным органом.

Операционный план государственного органа - это документ, который содержит конкретные действия государственного органа по достижению определенных в Стратегическом плане целей, задач, результатов на соответствующий финансовый год.

Операционный план государственного органа разрабатывается ежегодно сроком на один год и утверждается ответственным секретарем государственного органа.

Отчет государственного органа - это документ, который содержит отчет за истекший год о реализации Стратегического плана и бюджетных программ государственного органа, отчет об оказываемых государственных услугах, информацию о достижении прямых и конечных результатов деятельности государственного органа с оценкой внешних факторов, влияющих на индикаторы результативности деятельности государственного органа, а также о повышении эффективности использования ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей социально-экономического развития.

Отчет государственного органа представляется на рассмотрение и одобряется Парламентом Республики Казахстан или местным представительным органом.

Отчет государственного органа подлежит опубликованию в официальных средствах массовой информации и может являться основанием для пересмотра (корректировки) целевых индикаторов, определенных Стратегическим планом.

## **4.2 Внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты**

Необходимым и важным элементом проводимой реформы государственного планирования является внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты.

Предусмотренные настоящей Концепцией основные принципы и направления внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты, относятся к бюджетам всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан.

#### 1) Стадия планирования бюджета

Основным направлением реформирования бюджетного процесса на стадии планирования является качественный пересмотр процедуры формирования бюджетных программ.

Бюджетные программы будут основываться на государственных услугах, оказываемых государственным органом, и демонстрировать непосредственную связь между распределением бюджетных средств и планируемыми (фактическими) результатами их использования в соответствии с установленными стратегическими направлениями и целями.

Бюджетное планирование должно быть направлено на достижение целевых индикаторов результативности деятельности государственных органов, установленных в Стратегических планах государственных органов.

В бюджетном процессе необходимо обеспечить переход от метода "управления бюджетными средствами" к методу "управления результатами" путем повышения ответственности и расширения самостоятельности администраторов бюджетных программ и всех участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров.

При использовании метода "управления результатами" бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики.

Бюджетные средства имеют четкую привязку к предоставляемым услугам или видам деятельности, при их планировании основное внимание уделяется обоснованию прямых и конечных результатов в рамках бюджетных программ.

Требованиями, предъявляемыми к бюджетным программам, являются:  
четкая формулировка наименования программы, соответствующей оказываемой услуге;

привязка бюджетной программы к стратегическим направлениям и целям государственного органа;

указание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации бюджетной программы, включая прямые результаты (предоставление услуг определенного объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

наличие системы показателей для измерения качества и эффективности;  
наличие и обоснование потребностей в бюджетных ресурсах для достижения результатов программы.

Структура бюджетных программ должна быть эффективной с точки зрения финансирования и мониторинга услуг.



В целях единообразного понимания государственными органами принципов разработки бюджетных программ, нормативным правовым актом будут утверждены правила разработки программных документов, в которых будут определены понятия услуг предоставляемых государственными органами, показателей (индикаторов) услуг, в том числе показателей количества, качества, эффективности и результата, а также основные принципы их разработки.

Бюджетные программы разрабатываются государственными органами на три года в составе Стратегического плана в рамках бюджетных параметров и бюджетных лимитов, определенных в Макроэкономическом прогнозе.

Совокупность бюджетных программ государственного органа должна представлять собой план бюджетных расходов в увязке со стратегическими направлениями, целями, задачами, конечными результатами, разработанными в ходе единого процесса государственного планирования, ориентированного на результаты.

При переориентации бюджетного процесса на достижение конечных результатов единая бюджетная классификация должна стать надежным и качественным инструментом, гарантирующим прозрачность деятельности администраторов бюджетных программ, и обеспечивающим необходимый объем финансовой информации на всех этапах бюджетного процесса - от анализа финансовых результатов деятельности за прошедший период, разработки проекта бюджета и его исполнения в течение финансового года до составления финансовой отчетности.

Новая единая бюджетная классификация должна быть направлена на: приведение структуры классификации расходов в соответствие с основными услугами, оказываемыми государственными органами и видами их деятельности;

обеспечение возможности сравнения бюджетных данных различных бюджетных периодов.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результаты, предполагает формирование среднесрочного бюджета, с целью планирования достижения стратегических целей на период, превышающий один год, повышения предсказуемости объема ресурсов, которым располагают и управляют администраторы бюджетных программ.

Так как многие бюджетные программы не завершаются в пределах одного финансового года, планирование бюджетных расходов должно осуществляться на среднесрочную перспективу. Планируемый период разработки республиканского (местных) бюджетов будет составлять три года. При этом планируемые показатели второго года утвержденного бюджета становятся отправной точкой при разработке проекта бюджета на следующий трехлетний

период с учетом анализа изменения внешних и внутренних факторов и условий.

Бюджетные расходы должны разделяться на базовые и вновь утверждаемые.

Базовые расходы - это расходы постоянного характера, а также расходы на начатые (продолжающиеся) проекты.

Вновь утверждаемые расходы - это расходы, связанные с распределением дополнительных средств на новые приоритетные направления развития государственного органа. Такое разделение расходов позволит при составлении и рассмотрении бюджетов основное внимание акцентировать на вновь утверждаемых расходах.

Процесс разработки и утверждения бюджета должен быть переориентирован на выработку четких расходных приоритетов и оценку их реализации. Это повлечет за собой изменение правил разработки и утверждения бюджета, перечня и формата бюджетных документов, а также установление четкого порядка последующего изменения объема и структуры бюджетных расходов.

## 2) Стадия исполнения бюджета

На этапе исполнения бюджета администраторам бюджетных программ предоставляется возможность оперативного управления бюджетными средствами путем их перераспределения как между бюджетными программами (подпрограммами), так и между спецификами экономической классификации расходов бюджета в пределах объема бюджетных средств по функциональной группе расходов.

В то же время администраторы бюджетных программ наделяются большей ответственностью за реализацию бюджетных программ. В ходе исполнения бюджета администраторы бюджетных программ отслеживают степень выполнения взятых на себя обязательств на основе мониторинга разработанных и утвержденных в Стратегических планах показателей.

Отчет об исполнении бюджета и отчет государственного органа о показателях результативности и эффективности его деятельности особенно важны, так как данные, содержащиеся в этих отчетах, будут служить основой для принятия политических решений, для пересмотра (корректировки) целевых индикаторов, определенных Стратегическим планом, и для составления проектов бюджетов на будущий период.

## 3) Стадия контроля за исполнением бюджета

На этапе контроля за исполнением бюджета важная роль отводится контролю за достижением результатов деятельности государственных органов и оценке эффективности расходования бюджетных средств.

Ответственность за принятие решений передается получателям бюджетных средств - администраторам бюджетных программ.

Ответственность должна быть достигнута посредством:

отчетности, мониторинга и контроля показателей деятельности государственного органа ;

четкого распределения ответственности государственных органов за количество, качество и своевременность предоставляемых услуг, оказываемых за счет бюджетных средств.

### **4.3 Механизмы поддержки внедрения системы государственного планирования, ориентированного на результаты**

Важный момент, который необходимо учитывать при проведении реформ - способность государственных служащих применять установленные процедуры. Поэтому чрезвычайно значимым условием обеспечения работоспособности предлагаемой системы государственного планирования является достижение адекватного уровня квалификации служащих, призванных действовать по его процедурам .

На начальном этапе внедрения новой системы государственного планирования целесообразно привлечение внешних экспертов, которые позволят на время укомплектования государственных органов квалифицированными кадрами восполнить недостаточность знаний имеющихся кадров.

Для облегчения и ускорения освоения сотрудниками новых приемов государственного планирования необходимо проведение специально организованного их обучения новым приемам работы, с выявлением и проведением анализа ошибок и нарушений, которые могут быть или были допущены .

От деятельности уполномоченного органа по статистике и от соответствующего качества и полноты его статистической отчетности будет зависеть реальность целевых показателей (индикаторов) и качество оценки их достижения государственными органами. Государственным органам совместно с уполномоченным государственным органом по статистике необходимо пересмотреть и утвердить перечни показателей, которые позволят в дальнейшем получать достоверные отчетные данные для проведения оценки эффективности деятельности государственных органов.

Опыт многих стран показывает, что реформа государственного планирования может начать развиваться настолько бурно, что значительно превысит имеющиеся технические возможности информационных систем, которые должны поддерживать этот процесс. Особенно отстают возможности систем с точки зрения предоставления данных, необходимых для эффективного анализа, измерения результатов и внедрения системы отчетности.

Информационные системы должны включать в себя функциональные

возможности, обеспечивающие распределение расходов по программам и расчет полного объема затрат на реализацию каждой программы.

Процедуры всех этапов формирования бюджета должны быть автоматизированы с использованием информационных технологий, интегрированы с информационными системами администраторов бюджетных программ, уполномоченных органов по исполнению бюджета и статистике.

Такой подход позволит повысить качество работы государственных органов по бюджетному планированию и снизить объем государственных расходов.

## **5. Заключение**

Как показывает международный опыт, для перехода к новой системе государственного планирования необходимы глубокие преобразования всей системы государственного управления. Слишком быстрое ее внедрение может привести к ослаблению финансовой дисциплины, снижению подотчетности и прозрачности использования бюджетных средств, росту управленческих расходов, неоправданному усложнению бюджетного администрирования. Предусмотренные этой системой методы и процедуры требуют практической отработки. Кроме того, реализация предложений, предусмотренных настоящей Концепцией, затрагивает основы функционирования государственного планирования, бюджетной системы и требует внесения существенных законодательных изменений.

В связи с чем, внедрение новых подходов к государственному планированию будет осуществлено поэтапно.

Правительством Республики Казахстан определены пилотные государственные органы для внедрения новой системы государственного планирования, ориентированного на результаты.

Основные элементы новой системы государственного планирования с 2008 года будут внедрены в министерствах юстиции, финансов, экономики и бюджетного планирования, департаментах образования и здравоохранения Южно-Казахстанской области.

В дальнейшем, на республиканском уровне реализацию Концепции планируется осуществлять в рамках плана мероприятий Правительства Республики Казахстан, основными позициями которого являются разработка проектов законов о внесении изменений и дополнений в Конституционный Закон Республики Казахстан "О Правительстве Республики Казахстан", касающихся компетенции Правительства Республики Казахстан в рамках новой модели государственного планирования, и в Бюджетный кодекс Республики Казахстан, касающихся регулирования бюджетного процесса и внедрения

бюджетирования, ориентированного на результаты, на всех уровнях бюджетной системы.

Местным исполнительным органам необходимо утвердить собственные планы по реализации Концепции.

П р и л о ж е н и е  
к Концепции

### Система государственного планирования



| (ежегодно) |<--|  
|-----|

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»  
Министерства юстиции Республики Казахстан