Public Disclosure Authorized

Kazakshan - Transition of the state

Доклад № 15353-KZ

Республика Казахстан
Трансформация государства

(в двух томах) Том I

July 15, 1996

15 июля 1996 г.

FILE COPY

Отдел операций 1
Департамент III
Региона Европы и Средней Азии

Public Disclosure Authorized

Документ Всемирного Банка

ДЕНЕЖНЫЕ ЭКВИВАЛЕНТЫ
(по состоянию на 1 мая 1996 г.)

Валюта	=	тенге (Т)
1 тенге	=	0,0152 долл. США
1 долл. США	=	65,95 тенге

СРЕДНИЙ ОБМЕННЫЙ КУРС
тенге за 1 доллар США

1994	1995	3 квартал 1995	4 квартал 1995	1 квартал 1996
36,10	61,37	59,68	63,11	64,91

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БСЭДВБ	База социально-экономических данных Всемирного Банка
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ФЭП	Фонд экономических преобразований
ЕС	Европейский Союз
Эксимбанк	Экспортно-импортный банк Республики Казахстан
ВВП	Валовой внутренний продукт
СГФ	Статистика государственных финансов
МВФ	Международный Валютный Фонд
МОВРУ	Международная организация высших ревизионных учреждений
НАИИ	Национальное агентство по иностранным инвестициям
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ППС	Паритет покупательной способности
СППБ	Система планирования/программирования бюджета
ГКФК	Государственный комитет финансового контроля
ГБР	Государственный банк развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий доклад основан на заключениях сотрудников миссии Всемирного Банка, работавшей в Казахстане с 21 августа по 16 сентября 1995 года. Миссия работала под руководством Бернара Функа в следующем составе: Монсеф Белхаджамор (бюджет), Гуидо Де Виерд (управление и гражданская служба), Трина Хак (здравоохранение и образование), Дейвид Кинг (финансовые операции местных органов государственного управления), Барбара Оссовицка (количественный анализ) и Лоран Рабат (исполнение бюджета и управление бюджетным процессом). Жанар Абдильдина и Наташа Бейсенова, сотрудницы Представительства Всемирного Банка в Алматы, участвовали в работе миссии и внесли свой вклад в подготовку этого доклада. В работе миссии также принял участие Алек МакНевин из Агентства международного развития США (специалист в области финансовых операций местных органов государственного управления). Миссия воспользовалась полной поддержкой со стороны Дейвида Натана (советник Казначейства США по бюджетным вопросам при Министерстве финансов) и С. Рамамурти (советник МВФ при Казначействе Министерства финансов). Весомый вклад в работу миссии внесли также Серик Аханов и Лязиза Сабирова, подготовившие анализ развития системы государственных финансов Казахстана начиная с советского периода и до настоящего времени.

Миссии было оказано всестороннее содействие со стороны персонала Кабинета министров, в частности, Центра экономических реформ и его Финансового управления, Министерств финансов, юстиции, транспорта, здравоохранения, образования и труда, Государственного комитета по статистике, Государственного комитета финансового контроля, Национального банка Республики Казахстан, Экспортно-импортного банка Казахстана, властей Алматинской, Южно-Казахстанской и Кустанайской областей, органов управления г. Алматы, а также со стороны властей следующих районов: Капчагайского и Талгарского (Алматинская область), Толеби (Южно-Казахстанская область), Федоровского и Мендигарского (Кустанайская область).

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВА

Том 1

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие

Рабочее резюме i

A. Необходимость проведения реформы 1

B. Масштабы системы государственных учреждений 1
Высокий уровень развития государственных услуг, унаследованный от старой системы 1
Сокращение объема бюджетных ресурсов 3
Влияние сокращения расходов на сферу государственных услуг 4
Задачи, которые предстоит решить 7

C. Государственные структуры 9
Обзор политических и административных структур 9
Основные структурные диспропорции 10
Реорганизация республиканских органов государственного управления 12
Круг полномочий государственных органов 12
Фрагментация республиканских учреждений 13
Централизация процесса разработки политики 14
Реорганизация местных органов государственного управления 15
Существующая система 15
Создание органов местного самоуправления 17

D. Системы государственного управления 24
Управление бюджетом 24
Подготовка бюджета 25
Масштабы бюджета 29
Консолидация государственного бюджета 30
Исполнение бюджета 30
Аудит бюджетной деятельности 34
Реформа системы государственных учреждений 36

E. Основные программы 39
Образование 40
Здравоохранение 41

F. Цели, приоритетные направления реформы и ее осуществление 44
Общие задачи 44
Приоритетные задачи 45
Организационно-правовая основа 46

G. Заключения 47

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВА

РАБОЧЕЕ РЕЗЮМЕ

Введение

i. Государственному сектору Казахстана еще предстоит приспособиться к резким политическим и экономическим изменениям, которые явились результатом распада бывшего СССР. Страна унаследовала от бывшего Советского Союза такой значительный объем государственных служб и инфраструктуры, который она не способна финансировать собственными средствами. Независимо от того, способствовал ли такой объем государственных услуг эффективному повышению благосостояния населения, правительство не может позволить себе продолжать проводить подобную политику. За последние четыре года бюджетные средства, выделяемые на эксплуатацию и материально-техническое обеспечение действующих служб, сократились на 75 процентов в реальном выражении, и практически нет оснований считать, что прежний объем ресурсов вновь может быть мобилизован в обозримом будущем, даже если ожидаемая прибыль от разработки месторождений нефти будет реализована.

ii. Поэтому коренной пересмотр роли государства в экономике и социальной сфере страны неизбежен. Однако до сих пор вместо того, чтобы способствовать концентрации государственного вмешательства на приоритетных секторах, сокращение бюджетных средств привело к повсеместному снижению качества государственных услуг.

iii. Пришло время нового мышления, когда приоритетным направлением деятельности станет повышение качества услуг или, по крайней мере, обеспечение их соответствия минимальным стандартам, а также приведение объема «теоретически» предоставляемых услуг в соответствии с (i) объемом средств, имеющихся для того, чтобы обеспечить такие стандарты; и с (ii) первоочередными потребностями тех, кому эти услуги оказываются.

iv. Власти все более отчетливо осознают необходимость коренного изменения старых государственных структур и методов работы. Однако взаимосвязь между этой целью и реформой механизмов управления государственными ресурсами (таких как административное устройство, управление бюджетом и государственная служба) гораздо менее очевидна. В настоящем докладе предпринимается попытка показать, каким образом реформа государственных структур и систем управления государственными ресурсами могут облегчить процесс преобразований.

Сокращение масштабов деятельности государственных органов

v. Уровень *занятости в государственном секторе* свидетельствует о том, насколько раздуты штаты государственных служб. В настоящее время на сто человек населения приходится около 6,4 государственных служащих (общая численность которых составляет около 1 млн человек) - показатель, который можно сравнить лишь с такими странами как Франция, Нидерланды, Великобритания и Италия, в которых численность государственных служащих является наибольшей. Этот показатель, несомненно, превосходит аналогичные показатели, характерные для стран со средним доходом, по

крайней мере если не считать страны Восточной Европы и бывшего СССР. Основные диспропорции сконцентрированы в двух областях деятельности:

(i) *государственные учреждения*, а именно - самостоятельные учреждения и ведомственные предприятия (в которых занято около 100 000 человек только на республиканском уровне), а также областные и районные органы государственного управления (более 60 000 служащих). В то же время, министерства и учреждения министерского уровня, в которых занято менее 10 000 человек, недоукомплектованы персоналом по всем параметрам.

(ii) *учреждения здравоохранения и образования* (в которых занято около 70 процентов государственных служащих). Эти сектора обсуждаются в следующем разделе.

vi. Неоправданно значительные размеры республиканских структур обусловлены следующими двумя факторами:

(i) *недостаточно четкое разграничение обязанностей административных учреждений.* Из 2 236 учреждений, финансируемых из республиканского бюджета несколько сотен имеют очень мало общего с государственными органами, и являются, скорее, профессиональными ассоциациями, торгово-промышленными объединениями или административными учреждениями. Деятельность многих из них может финансироваться за счет членских взносов или оказания платных услуг.

(ii) *фрагментация министерских структур.* Количество учреждений министерского уровня (56) в два-три раза превышает аналогичные показатели по большинству стран ОЭСР. Эта фрагментация еще более явно проявляется на уровне департаментов. В структуре республиканских органов государственного управления насчитывается несколько сот административных учреждений первого уровня, или департаментов. В странах ОЭСР количество таких учреждений, как правило, не превышает ста.

vii. Пока не разработан более детальный план реорганизации системы органов государственного управления, можно *ослабить давление на административные структуры* прежде всего пересмотрев внешние границы государственного сектора, т.е. приняв следующие меры:

- Составление списка административных структур с указанием выполняемых ими функций. Один такой список уже составляется в связи с разработкой новой функциональной и институциональной бюджетной классификации и результаты этой работы могут быть использованы в процессе реорганизации административных структур;

- Придание отдельного юридического статуса профессиональным ассоциациям, административным учреждениям, промышленным и коммерческим предприятиям и включение их в особый режим управления

или ликвидация тех учреждений, которые явно не играют полезной роли в сложившейся экономической ситуации.

- Когда эти границы будут проведены властям необходимо проанализировать характер деятельности и структуру каждого из учреждений, с тем чтобы определить учреждения, которые могут быть приватизированы и преобразованы в коммерческие или некоммерческие организации, взимать плату за оказываемые услуги по установленным тарифам, оставаясь в государственном секторе, и те учреждения, которым необходимо будет выплачивать дотации из бюджета.

viii. На следующем этапе деятельности в соответствии с разработанной стратегией потребуется консолидация остальных государственных органов. На этом этапе должны быть приняты следующие меры:

- Проведение более детального функционального анализа остальных государственных органов, выявление и ликвидация ненужных функций и автоматическое упразднение или приватизация административных учреждений, выполнявших эти функции.

- Установка единых норм относительно того, что касается размера учреждений и их организационной структуры (с учетом функциональных особенностей, географического положения и т.п.).

- Агрегирование остальных функций в крупные государственные службы и консолидация действующих структур в систему, включающую не менее 100 департаментов первого уровня, с учетом необходимых возможностей для осуществления контроля.

- Объединение департаментов приблизительно в 20 учреждений министерского уровня, руководствуясь едиными критериями и в соответствии с приоритетами политики правительства.

Пересмотр политики в отношении здравоохранения и образования

ix. Для того, чтобы решающим образом повлиять на размеры государственного сектора, потребуются также *структурные преобразования в областях здравоохранения и образования*. Учитывая долю расходов на эти сектора в общем объеме государственных расходов (25 процентов) и численность занятых в них работников как процент от общего количества государственных служащих (70 процентов), эти два сектора являются приоритетными направлениями рационализации.

x. В *сфере образования* целью таких реформ должно быть увеличение количества учеников в расчете на одного учителя, с тем чтобы максимально приблизить это соотношение к международным стандартам. Это может быть обеспечено, в частности, путем принятия следующих мер:

- внесение изменения в программу обучения, с тем чтобы большее внимание в школах уделялось общим дисциплинам, и увеличение преподавательской нагрузки, т.е. внедрение многопредметного и многоуровневого методов обучения, и

- сокращение количества школ и учебных программ.

Чтобы способствовать консолидации школ, рекомендуется перейти на *механизм подушного финансирования* (в расчете на одного учащегося), или, по крайней мере, ограничить использование норматива класс-комплект только классами, размер которых меньше определенного минимального уровня. Классы или целые школы, где количество учащихся ниже этих минимальных нормативов, должны быть закрыты или объединены с другими более крупными учебными заведениями.

xi. В сфере здравоохранения, первоочередной задачей является переход от требующего высоких затрат стационарного лечения на более эффективное в плане затрат амбулаторное лечение. Для этого необходимо принять следующие меры:

- Внедрение медицинской практики, при которой упор делается на амбулаторное лечение, когда это целесообразно.

- Повышение эффективности диагностических и лечебных функций первичной медико-санитарной помощи путем увеличения доли бюджетных средств, выделяемых на финансирование этих функций, в общем объеме расходов на здравоохранение.

- Внедрение механизмов финансирования в расчете на одного пациента (т.е. средства выделяются на финансирования пакета медицинских услуг, оказываемый определенному количеству пациентов).

Ожидается, что эти меры позволят сократить количество случаев госпитализации и средней продолжительности пребывания в стационарном лечебном заведении. Это сокращение должно сопровождаться закрытием целых учреждений, а не уменьшением количества коек, которое может не обеспечить реальной экономии средств.

Усовершенствование управления бюджетным процессом

xii. Эффективные бюджетные процедуры могут быть решающим условием и инструментом реформ государственных служб. До настоящего времени весь бюджетный процесс на всех стадиях определялся принципом *пассивного распределения* имеющихся ресурсов между действующими структурами и службами, руководствуясь которым действовал советский *Госбюджет*. Необходимо отказаться от такой логики и руководствоваться совершенно иным принципом - *принципом отбора*, или выбора между конкурирующими между собой службами и структурами - в результате чего деятельность этих структур будет определяться приоритетами политики и бюджетными ограничениями,

причем те единицы, которые окажутся наименее эффективными в процессе отбора, могут быть ликвидированы.

xiii. **Подготовка бюджета**. Эта функция наиболее эффективно выполняется тогда, когда процедуры бюджетной деятельности на всех уровнях системы государственного управления определяют процесс отбора приоритетов. В этом плане предстоит многое сделать. Приоритетными направлениями деятельности являются следующие:

(i) Обеспечить строго *обязательный характер бюджета и контроль* за государственными финансами путем

- воздержания от создания новых внебюджетных фондов и включения в систему бюджета все ресурсы бюджетных учреждений, в том числе «внебюджетные ресурсы» и средства, полученные в порядке зарубежных кредитов, и

- обеспечения юридической силы закона о бюджете, закрепив его соответствующим положениями уголовного права.

(ii) Отказаться от используемого в настоящее время подхода, определяемого предложением, к *макроэкономическому и функциональному подходу* путем

- включения бюджета в краткосрочную и среднесрочную макроэкономические программы и создание для этих целей специального учреждения в рамках Министерства финансов, которое будет заниматься макроэкономическим прогнозированием,

- составления бюджета на основе (a) ассигнований, отражающих макроэкономические прогнозы и приоритеты политики; и (b) методов усовершенствования бюджетного процесса и критериев эффективности, а не на основе норм расходов,

- передачи отраслевым министерствам полномочий по подготовке бюджетных заявок, в которые должны включаться все бюджетные учреждения в ведении этих министерств и установления официального порядка арбитража на всех стадиях подготовки бюджета, предусматривающего обсуждение бюджета на уровне правительства с целью принятия окончательных решений

- разработки более совершенной номенклатуры республиканского бюджета, основанной на функциональной и институциональной классификации бюджетных операций, а затем - аналогичной номенклатуры для бюджетов местных органов.

(iii) Восстановить в рамках правительства, по возможности в рамках Министерства финансов, *функции программирования и управления государственными инвестициями.*

xiv. **Исполнение бюджета**. Усовершенствование процедур бюджетной деятельности не принесет желаемых результатов, если нет соответствующей нормативно-правовой основы использования государственных средств, которая призвана обеспечить исполнение бюджета в соответствии с планом. Создается такое впечатление, что бюджет исполняется почти произвольно. Например, данные об исполнении бюджета за 1994 год свидетельствуют о том, что расходы могли либо в два раза превышать объем ассигнованных средств, либо в некоторых случаях ассигнования вообще не использовались. Несмотря на то что в Казахстане уже принят ряд мер, направленных на создание новой системы Казначейства, необходимо значительно усовершенствовать процедуры деятельности, с тем чтобы механизм исполнения бюджета соответствовал следующим основным критериям эффективности: соответствие бюджетных оценок фактическим результатам, свобода маневра в течение финансового года, эффективность и надежность бюджетных ассигнований. Для того чтобы обеспечить соответствие бюджетного процесса критериям эффективности, необходимо решить следующие задачи.

(i) Что касается обеспечения соответствия между указанными в бюджете и фактическими расходами, необходимо сделать следующее:

- Отказ от практики «секвестрации» платежей и введение контроля за обязательствами по расходам, сначала на общей, а затем на постатейной основе;

- Введение уголовной ответственности за превышение полномочий, связанных с исполнением бюджета (например, за принятие обязательств, не имея соответствующих ассигнований);

- Создание циклических фондов для финансирования некоторых категорий расходов, средства которых будут выделяться только тогда, когда это оправдано определенной макроэкономической ситуацией.

(ii) Что касается свободы маневра в процессе исполнения бюджета, необходимо

- Восстановить ассигнования на непредвиденные расходы;

- Четко разграничить полномочия бюджетных учреждений, Министерства финансов, Кабинета министров и парламента в ходе усовершенствования процесса исполнения бюджета;

- Официально определить полномочия Министерства финансов в процессе принятия всех государственных решений, имеющих финансовые последствия;

- Предоставить бюджетным учреждениям автономию в отношении статей текущих расходов.

(iii) Что касается *эффективности* расходов и предотвращения злоупотреблений и мошенничества, необходимо

- Установить правила закупок на конкурсной основе и осуществлять контроль за их соблюдением;

- Исключить возможность возникновения конфликта интересов при заключении контрактов на государственные поставки;

- Установить перечень необходимой документации, прилагаемой при осуществлении расходов по каждой из категорий, которая будет проверяться до осуществления платежа, и обязать должностных лиц, отвечающих за перечисление средств, перечислять средства только при наличии такой документации.

xv. **Аудит бюджетной деятельности.** Как внутренний, так и внешний аудит играют важную роль, так как они не только позволяют выявить случаи растрат и фальсификаций, но и способствуют проведению структурных реформ правительственных программ, ибо они помогают определять излишние факторы и распространять нововведения и лучший практический опыт. Действующие в настоящее время системы аудита не отвечают этим двум задачам. Используемая система *внутреннего аудита* в основном ориентирована на контроль за деятельностью коммерческих структур, а *внешний аудит* вообще не проводится. Ниже представлены основные рекомендации относительно повышения эффективности системы аудита.

(i) Что касается внутреннего аудита, необходимо

- перенести внимание внутреннего аудита с коммерческих предприятий на государственные учреждения;

- восстановить финансовый аудит в структуре Министерства Финансов;

- сократить количество служащих органов финансового аудита путем упразднения органов аудита, действующих на районном уровне;

- разрешить отраслевым министерствам создавать самостоятельные системы технической инспекции.

(ii) Что касается внешнего аудита,

- создать Счетный комитет, предусмотренный Конституцией, в задачи которого будет входить контроль за исполнением бюджета,

- наделить это учреждение четкими и ясными полномочиями, предпочтительно ограниченные органами государственного управления, а также предоставить им как можно большую степень самостоятельности;

- четко определить функции аудита учетной документации, выполняемых этим учреждением, а затем со временем включить в круг его полномочий оценку мер политики.

Децентрализация

xvi. В докладе высказывается точка зрения относительно того, что децентрализация может во многом способствовать необходимой реорганизации государственных учреждений, благодаря тому, что она позволит принимать структурные решения в большей степени руководствуясь потребностями потребителей услуг, в результате чего станет возможной дифференциация государственного вмешательства в различных регионах страны. В рамках действующей системы местные органы государственного управления фактически являются отделениями центрального правительства на местах. На практике местные, в первую очередь районные органы государственного управления выполняют большинство государственных функций, связанных с непосредственным оказанием услуг населению. Из местных бюджетов финансируются 80 процентов государственных расходов на образование, здравоохранение, культуру и отдых, а также на транспорт. Расходы местных органов государственного управления финансируются, в основном, *из общих ресурсов.* Целью бюджетного процесса является распределение этих общих ресурсов между различными уровнями государственного бюджета. В ходе этого процесса решаются две задачи: (i) обеспечить одинаковый объем услуг по всей стране; и (ii) заинтересовать местные органы государственного управления в активном участии в сборе общегосударственных налогов. Нормы расходов установлены с целью решения первой задачи. Сложная система *резервирования поступлений* призвана решить вторую задачу.

xvii. В унитарном государстве существуют два способа для того, чтобы воплотить в жизнь решения, которые напрямую касаются населения той или иной территориальной единицы: посредством *делегирования* (деконцентрации) полномочий; и посредством *передачи* власти на места (децентрализации). Конституция Казахстана предусматривает использование обоих механизмов: Статьи с 45 по 88 определяют систему делегирования полномочий государства или "местного государственного управления", тогда как Статья 89 определяет условия для передачи власти местным органам управления или "местному самоуправлению... [осуществляемому] населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления...установленные законом". Однако на сегодня действует только первый механизм.

xviii. В докладе представлены рекомендации относительно реорганизации местных органов государственного управления руководствуясь обоими вышеупомянутыми положениями Конституции. С одной стороны, политика децентрализации может привести к созданию городских и сельских местных органов государственного управления. Процесс децентрализации должен быть постепенным, когда фактическая передача полномочий в области управления и бюджета будет осуществляться в соответствии с возможностями местных органов и в рамках демократических процедур. При желании правительства, такая политика должна соотноситься с высокой степенью выравнивания потребностей местных органов государственного управления в различных частях страны. С другой стороны, в докладе указано, что предлагаемый подход не ослабляет государство, а наоборот - позволяет государственным органам взять на себя основные функции по проведению политики правительства.

xix. В этом контексте, одним из аспектов реформы местных органов государственного управления должно являться создание 287 городских органов местного самоуправления и 200-400 органов местного самоуправления в сельской местности. Чтобы такая политика децентрализации принесла желаемые результаты, ее лучше всего проводить в условиях, когда будет обеспечен контроль над системой управления государственными финансами и повысятся общие показатели налогово-бюджетной сферы, что позволит получить определенную свободу маневра в бюджетном процессе, которая к настоящему времени практически исчезла. Процесс децентрализации должен осуществляться в несколько этапов.

- При передаче полномочий органам местного самоуправления властям следует начать с развития ограниченного круга функций, например, с городской инфраструктуры (водоснабжение, центральное отопление, освещение улиц, уборка мусора и общественный транспорт), детских садов, учреждений культуры и досуга и некоторых потребительских услуг. Такой пакет может представлять около 1,5 процента ВВП. На следующей стадии в ведение местных органов можно передать дороги местного значения и некоторые учреждения здравоохранения. На последующих стадиях процесса властям следует рассмотреть возможность децентрализации некоторых функций, связанных с общим образованием.

- На начальной стадии передать местным органам самоуправления полномочия по взиманию «местных» налогов и предоставить им право повышать ставку налога на доход физических лиц. Местные органы получат право свободно устанавливать ставки (но не базу) этих налогов в пределах своей юрисдикции по собственному усмотрению, в пределах, установленных на общенациональном уровне. По мере развития процесса передачи полномочий будут найдены новые источники налоговых поступлений.

- Установить систему дотаций на выравнивание расходов, перечисляемых из центрального бюджета в бюджеты местных органов государственного управления.

xx. Еще одним аспектом реформы местных органов государственного управления является четкое определение, в частности, в контексте реформы бюджетного процесса, *функций местных органов государственного управления* путем

- отказа от подразумеваемого делегирования административных, технических и финансовых функций этих учреждений и четкого установления полномочий государственного учреждения, в ведении которого они находятся,

- отмены действующей системы резервирования поступлений от «регулирующих» налогов по мере повышения эффективности системы налогообложения

- и финансирование местных органов государственного управления путем обычных бюджетных ассигнований, которыми местные органы получат право распоряжаться в соответствии с полномочиями, переданными им государственными министерствами.

Реформа гражданской службы

xxi. Реорганизация системы гражданской службы является частью комплексной программы сокращения государственного сектора. В настоящее время проблема заключается не столько в том, что фонд заработной платы слишком обременителен (доля фонда заработной платы в бюджете, составляющая около 15 процентов общей суммы расходов из государственного бюджета, вполне соответствует аналогичным показателям по странам со средним и высоким доходом), и что коэффициент дифференциации заработной платы окажется слишком сжатым. Проблема состоит в том, что (i) в результате чрезмерного уровня занятости *размер заработной платы* всех категорий работников резко сократился: зарплата наиболее низкооплачиваемых работников гораздо ниже прожиточного минимума, а наиболее высокооплачиваемые работники получают лишь незначительную часть того, что они могли бы получать в частном секторе, и что (ii) действующая в настоящее время *открытая система гражданской службы,* в рамках которой государственные служащие нанимаются государственными учреждениями по собственному усмотрению, а не государством в целом, не способствует повышению профессионализма.

xxii. Исправление существующей ситуации раздутости штатов государственного аппарата не может быть достигнуто путем обращения к симптомам, а не к источникам этих проблем, которые кроются в чрезмерно широких масштабах и внутренней фрагментации государственного сектора (как упомянуто в параграфе v). В то же время, если целью такого сокращения является повышение, а не снижение эффективности государственного вмешательства в отдельные функции, необходимы параллельные усилия, направленные на создание гражданской службы, в которой были бы заняты на постоянной основе профессиональные сотрудники, решившие посвятить себя интересам государства. Для достижения этой двоякой цели определены приоритетные меры по следующим направлениям деятельности:

(i) Что касается комплектации персоналом, необходимо

- исключить из списка государственных служащих сотрудников учреждений, не являющихся частью системы государственных органов,

- составить штатное расписание утвержденных должностей, а также список персонала, фактически занятого во всех бюджетных учреждениях, оставшихся после пересмотра юрисдикций государственных органов и сокращения масштабов системы, и установить систему непрерывного обновления информации;

- пересмотреть порядок комплектации персоналом учреждений здравоохранения и образования в соответствии с новой политикой в отношении этих двух секторов (параграфы viii-x);

- скорректировать уровень занятости в соответствии с потребностями реорганизованных государственных учреждений (см. параграф vii),

- разработать новую систему выходных пособий;

(ii) Что касается условий найма на работу, необходимо

- после сокращения численности служащих государственных учреждений, отказаться от открытой системы и перейти на статутную систему гражданской службы (систему рангов, должностей или смешанную систему) при найме государственных служащих;

- пересмотреть условия найма других категорий государственных служащих (персонала местных органов государственного управления, учителей и медперсонала, сотрудников самостоятельных учреждений, законодательных и судебных органов).

(iii) Что касается оплаты труда, необходимо

- одновременно с сокращением численности служащих, скорректировать уровень заработной платы и структуру должностей в соответствии с новой статутной системой, учитывая общие бюджетные ограничения и возможности системы управления кадрами;

- ввести более строгие процедуры управления кадрами под руководством Казначейства и нового государственного органа, в ведении которого будет находиться гражданская служба.

Приоритетные направления реформы

xxiii. Изложенные выше задачи, несомненно, являются амбициозными. Поэтому в настоящем докладе властям рекомендуется придерживаться постепенного подхода, и составить график принятия основных мер в соответствии с их неотложностью и потребностями в достижении политического консенсуса и/или в проведении подготовительной работы.

xxiv. *Первоочередной задачей* должно стать повышение эффективности распределения бюджетных ресурсов и механизмов контроля за бюджетной деятельностью, а также сокращение административных структур. Это объясняется не только тем, что эти две области деятельности в настоящее время характеризуются наиболее серьезными недостатками, но и потому, что они имеют наибольшее значение для успешного проведения реформы. И это не только потому, что, по крайней мере, в плане управления бюджетным процессом уже разработаны конкретные предложения. Решающие успехи в процессе управления бюджетной деятельностью и реорганизации административной структуры также являются предпосылками принятия других необходимых мер, таких как создание гражданской службы в законодательном порядке, пересмотр социальной политики и развитие органов местного самоуправления. Действительно, реорганизация бюджетной системы и административной структуры позволит властям, в частности, начать деятельность по одному из двух направлений реформы, а именно, к разработке надлежащих механизмов административной и бюджетной децентрализации полномочий

центрального правительства путем их передачи (или делегирования) местным органам государственного управления. Аналогично, реформу бюджетной системы следовало бы начать с секторов образования и здравоохранения.

xxv. По мере развития деятельности по этим основным направлениям, власти могут «передохнуть» и обдумать *последующие стадии реформы.* Например, что касается децентрализации, эта «передышка» может быть использована для разработки механизмов распределения полномочий между местными органами и их подотчетности, без которых местные органы остаются загадкой; для достижения политического консенсуса относительно социально-экономического значения децентрализации; и для соответствующей реорганизации структуры юрисдикций и органов государственного управления, а также для разработки эффективной системы финансирования местных органов. Аналогично, эта «передышка» должна быть использована для достижения консенсуса относительно нового законодательства о гражданской службе, а также для создания необходимых систем управления кадрами. И наконец, опыт, накопленный на начальных стадиях процесса рационализации системы расходов на социальную сферу, может быть использован при разработке и проведении более комплексной, продуманной и целенаправленной реформы социальной политики и программ государственных расходов.

Организационно-правовая основа реформ

xxvi. Для успешного проведения предлагаемых реформ системы государственных учреждений необходима твердая решимость правительства, а также соответствующая институциональная основа. Оба этих условия необходимы для продолжения процесса преобразований несмотря на сопротивление окопавшихся бюрократических структур и трудности переходного периода, которые могут оказать крайне неблагоприятное воздействие на некоторые категории государственных служащих и потребителей государственных услуг.

xxvii. В сфере государственных финансов руководство процессом реформ должно, несомненно, взять на себя Министерство финансов. При содействии Казначейства США, Агентства международного развития США и советников МВФ в рамках министерства уже проработан ряд предложений, представленных в настоящем докладе, в частности относительно создания новой системы Казначейства [1].

xxviii. Вместе с тем, еще предстоит организовать *систему управления и финансирования процесса реорганизации гражданской службы.* Поскольку этот процесс охватывает всю систему государственных органов, все министерства, государственные комитеты и находящиеся в их ведении учреждения, а также местные органы государственного управления и органы местного самоуправления, рекомендуется передать все полномочия по управлению процессом реформ органу, осуществляющему общее руководство работой всей системы государственных органов и возглавляемому Премьер-министром, с тем

---

[1]Этот компонент реформы поддерживается также в рамках Проекта модернизации Казначейства, осуществляемого Всемирным Банком.

чтобы в круг его полномочий входили все функции, связанные с обеспечением нормального функционирования институциональной структуры. Этот орган должен отвечать за разработку программы действий, элементов стратегии, определение стадий процесса реформ и осуществление преобразований на каждой из стадий этого процесса. Этот орган может включать два специализированных отдела, один из которых будет заниматься структурой государственных услуг, а другой - гражданской службой, причем в состав каждого из этих отделов должны входить организационные единицы, отвечающие за разработку правил и управление. Отдел, занимающийся гражданской службой, может послужить основой для создания постоянного учреждения, в задачи которого будет входить общее руководство людскими ресурсами.

xxix. И наконец, в условиях раздробленности государственных учреждений, отвечающих за конкретные сектора невозможно будет осуществлять упомянутые выше структурные реформы в сферах *образования и здравоохранения*: необходима консолидация роли государственных учреждений с целью эффективного руководства этим процессом. Чтобы стало возможным планирование деятельности в рамках реформ в секторах и прогнозирование потребностей в ресурсах, все учреждения здравоохранения и образования должны быть переданы в ведение соответствующих министерств и их территориальных отделений (в рамках передачи полномочий, предложенной в параграфе xix). Вместе с тем, министерства здравоохранения и образования должны отвечать за программирование и управление государственными расходами в своих секторах.

Заключения

xxx. В целом в настоящем докладе определяются пять приоритетных направлений деятельности в процессе перехода на рыночную экономику:

(i) целенаправленное сокращение административных структур, что потребует (несомненно, болезненного) увольнения лишних сотрудников;

(ii) консолидация учреждений социального сектора путем повышения роли амбулаторного лечения в сфере здравоохранения и увеличения количества учащихся в расчете на одного преподавателя в сфере образования;

(iii) введение механизмов управления бюджетом, предусматривающих выбор наиболее приоритетных направлений деятельности вместо распределения ресурсов, определяемого экзогенными факторами (как это происходило в рамках командно-административной системы);

(iv) дифференциация государственного вмешательства в различных регионах страны в соответствии с приоритетами местного населения путем постепенной передачи соответствующих полномочий органам местного самоуправления;

(v) создание систем управления кадрами, способствующих непрерывности функционирования гражданской службы, а также заинтересованности и профессионализму сотрудников.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВА

A. Необходимость проведения реформы

1. Добившись значительных успехов в процессе перехода на рыночную экономику, Казахстан достиг стадии, на которой реформа системы государственного аппарата становится неотложным делом. От советской системы страна унаследовала столь широкомасштабные государственные службы и инфраструктуру, что их невозможно стало поддерживать используя лишь собственные ресурсы. По большинству параметров объем, если не качество, услуг, оказываемых государством населению, можно сравнить с показателями по странам ОЭСР с более высоким доходом. Однако бюджетные ресурсы, выделяемые на управление этими услугами и их финансирование, сократились за последние четыре года на целых 75 процентов. Однако до настоящего времени правительство пытается распределить скудные ресурсы по всем без исключения областях деятельности, вместо того чтобы отобрать наиболее важные из них и уделить им повышенное внимание. В результате весь корабль, именуемый государством, быстро погружается в воду.

2. В настоящем докладе подчеркивается необходимость срочного принятия решительных мер с целью поддержания необходимого уровня основных государственных услуг. В частности, необходимо обеспечить следующее: (i) определить, какие наиболее необходимые функции должны выполняться государственными структурами и службами и какие менее приоритетные функции можно передать общественным организациям; (ii) государство должно осуществлять вмешательство дифференцировано, руководствуясь приоритетами избирателей или принимая во внимание ситуацию на рынке; и (iii) необходимо усовершенствовать отдельные функции, с тем чтобы обеспечить их максимальную самоокупаемость.

B. Масштабы системы государственных учреждений

Высокий уровень развития государственных услуг, унаследованный от старой системы

3. Несмотря на то что Казахстан относится к категории стран с доходом ниже среднего, страна унаследовала от советской системы систему государственных услуг, масштабы которой сравнимы только лишь с масштабами аналогичных систем, действующих в промышленно развитых странах. Например, такие показатели как 270 человек в расчете на одного врача или 100 человек в расчете на одного санитара, аналогичны или превосходят даже наиболее высокие показатели по странам Западной Европы. Для сравнения, в Швеции на одного врача приходится 400 человек. В Великобритании, где также действует государственная система здравоохранения (Национальная служба здравоохранения), на одного медицинского работника приходится 52 человека, а в Казахстане - лишь 41. Плотность распределения дорог с твердым покрытием составляет 8,4 км на тысячу человек, что выше показателей, зафиксированных в других странах со средним доходом, имеющих столь же обширную территорию, таких

как Аргентина (1,9 км на тысячу человек), Турция (5,3 км), Украина (3,1 км) и Южная Африка (1,4 км).

4. Столь высокий уровень государственных услуг всегда требует *значительного количества занятых в бюджетном секторе.* Данные Таблицы 1 свидетельствуют о том, что и по этому показателю Казахстан можно сравнить с наиболее развитыми в промышленном отношении странами Западной Европы. Такой показатель как приблизительно 6,4 государственных служащих (центральных и местных государственных органов) в расчете на сто человек, можно сравнить лишь с такими странами как Франция, Нидерланды, Великобритания и Италия, каждая из которых более чем в 10 раз превосходит Казахстан по доходу на душу населения. В то же время, в менее богатых странах-членах Европейского союза (ЕС), таких как Ирландия и Греция, в государственных учреждениях занято менее 3 процентов населения.

Таблица 1: Занятость в государственном секторе в отдельных странах[1/]

Страна	ВНП на душу населения в ППП [2/] ($US)	Центральное правительство (% населения)	Местные органы гос. управления	Итого
Казахстан	2,830	1.5	4.6	6.1
Бельгия	20,450	2.7	2.3	5.0
Франция	19,820	4.6	2.1	6.7
Германия	19,890	1.8	1.7	3.5
Греция	11,400	2.2	0.3	2.5
Ирландия	14,550	1.4	0.8	2.1
Италия	18,610	3.8	2.3	6.2
Нидерланды	18,080	4.8	1.6	6.4
Португалия	12,400	3.9	1.1	4.9
Испания	14,040	3.1	1.0	4.0
Великобритания	18,170	1.4	5.1	6.5

[1/] Казахстан (1994); Бельгия, Испания (1992); Ирландия, Великобритания (1991); Франция, Германия, Нидерланды (1990); Греция, Португалия (1989).

[2/] Паритет покупательной способности в 1994 г.

Источники: Европейский Совет, Атлас Всемирного Банка, Доклад о мировом развитии за 1992 г.

5. Такую ситуацию можно объяснить целым рядом факторов, унаследованных от советской системы. Как и в других республиках бывшего Советского Союза, предпочтение отдавалось общественному, а не личному потреблению. Кроме того, незначительные различия в заработной плате и высокий уровень образованности способствовали привлечению высококвалифицированного персонала, например в таких сферах деятельности как образование и здравоохранение. И наконец, важность соображений безопасности, как внутренней, так и внешней, помогают объяснить относительно важное значение специалистов, занятых в этих секторах (см. Таблицу 5). И наконец, тот факт, что по окончании Второй мировой войны Казахстан стал своего рода

«витриной» Советского Союза и всячески идеализировался, в частности, в ходе компании освоения целинных земель в 50-е годы, считаясь чуть ли не колыбелью нового советского человека, помогает объяснить непропорционально значительный объем ресурсов, выделявшихся на цели развития республики[1/]. Об этом также свидетельствует высокая плотность общественных услуг в районах освоения целинных земель, где плотность населения крайне незначительна.

Сокращение объема бюджетных ресурсов

6. Учитывая, что поддержание столь высокого уровня услуг всегда требует значительных затрат, сумма средств, ассигнуемых на эти цели из государственного бюджета резко сократилась за последние годы: *с 1991 по 1995 год общая сумма средств, выделенных из государственного бюджета, сократилась в 4 раза* (см. Схему 1). Это произошло по следующим трем причинам:

(i) за весь период ВВП сократился на 50 процентов (см. Схему 1), что в свою очередь привело к сокращению базы поступлений, необходимых для финансирования государственных служб. Аналогичная ситуация сложилась в большинстве других стран бывшего СССР (см. Схему 2);

(ii) В условиях сокращения базы поступлений государство уже не могло обеспечить необходимый уровень доходов. На Таблице 2 показано сокращение доли консолидированных поступлений в бюджет в общем объеме национального дохода с 36,8 процента ВВП в 1992 году до прогнозируемых 22,4 процента ВВП в 1995 году (без учета трансфертов). В то время как большинству бывших социалистических стран приходилось преодолевать последствия резкого сокращения бюджетных поступлений (см. Таблицу 3), нигде это не происходило столь внезапно и в столь значительной степени, как в Казахстане на протяжении последних двух лет (в 1994-95 годах консолидированные бюджетные поступления сократились на целых 13 процентов ВВП).

(iii) В середине 1993 года трансферты средств Казахстану, сначала от союзного правительства, а затем от России, прекратились. Это оказало ощутимое воздействие на состояние бюджета, поскольку объем этих трансфертов достигал 20-25 процентов ВВП Казахстана на сегодняшний день. Прекращение трансфертов не удалось восполнить чистым перечислением ресурсов из источников за пределами бывшего СССР. Объем этих ресурсов составлял лишь 3,7 процента ВВП в 1994 году, из которых менее 2 процентов использовались для финансирования бюджетного дефицита (см. Таблицу 2).

7. Ряд других факторов, обусловивших сокращение государственных расходов, значительно осложнил ситуацию в бюджетной сфере Казахстана. Наиболее значительным из этих факторов явилось исключение квазифискальных операций из банковской отчетности и их включение в бюджет, начиная с 1995 года. Несмотря на то, что этот шаг

[1/] Тот факт, что в этом процессе выдвинулись многие советские руководители (например, Брежнев, Пономарев), также объясняет особое внимание, уделяемое республике.

в конечном счете был предпринят для того, чтобы у властей пропало желание финансировать предприятия в неофициальном порядке, тем не менее, затраты на рефинансирование взаимной задолженности предприятий по платежам весной 1994 года и использование государственных гарантий по внутренним и иностранным кредитам значительно утяжелили бремя расходов правительства.

8. Таким образом, в результате *корректировочных мер в бюджетной сфере*, пострадали прежде всего такие категории расходов как (i) трансферты домашним хозяйствам (-7 процентов ВВП в 1992-95 гг.), что обернулось в основном сокращением пенсионных выплат; (ii) государственные капиталовложения (-6 процентов ВВП в 1992-95 гг.), которые к настоящему времени практически прекратились; и (iii) расходы на финансирование и управление деятельностью государственных служб (-4 процентов ВВП) (см. Таблицу 2).

Влияние сокращения расходов на сферу государственных услуг

9. Несмотря на сокращение бюджетных расходов, *объем услуг*, оказываемых населению, остался, в основном без изменений, по крайней мере на бумаге. Количество учителей дневных школ фактически *возросло* с начала девяностых годов, в то время как ресурсы, выделяемые сфере образования, резко сократились[2/] (см. Таблицу 4). В секторе здравоохранения был принят ряд мер, направленный на ограничение объема амбулаторных медицинских услуг и количества больничных коек. С 1993 по 1994 год количество койко-мест в расчете на 10 000 человек и количество врачей (которое зависит от количества больничных коек), сократились соответственно на 8 и 4 процента. Несмотря на то что эти меры по рационализации заслуживают одобрения, они не соизмеримы с масштабами проблем, которые предстоит решить, таких как сокращение почти на две трети объема средств в расчете на душу населения, выделяемых сектору, которое наметилось с начала 90-х годов. В более широком контексте, имеющиеся факты свидетельствуют о лишь незначительном сокращении численности государственных служащих.

[2/]Отчасти это увеличение можно объяснить недавней активизацией усилий, направленных на создание школ, где обучение ведется не на русском, а на казахском языке.

Таблица 2: Состояние консолидированного бюджета, 1992-1995
(в процентах ВВП в текущих ценах)

	Бюджет				Внебюджетные средства				Консолидированный бюджет			
	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995
1. Текущие операции												
Текущие поступления и трансферты	24.5	21.5	17.7	17.5	15.3	15.7	6.1	7.1	38.9	37.2	23.8	23.6
Прямые налоги	7.6	7.8	5.2	5.6	11.5	10.8	4.2	6.3	19.1	18.6	9.4	12.0
Косвенные налоги	13.9	9.3	6.8	4.8	1.5	1.3	0.5	0.0	15.4	10.6	7.3	4.8
Неналоговые поступления	0.9	4.4	5.7	6.8	1.4	2.3	1.4	0.0	2.2	6.8	7.1	6.8
Дотации	1.7	0.0	0.0	0.0	0.4	1.3	0.0	0.0	2.1	1.3	0.0	0.0
Трансферты между органами гос. упр.	0.4	0.0	0.0	0.2	0.5	0.0	0.0	0.7	..	..	..	..
Текущие расходы	24.7	20.1	14.9	17.7	11.0	11.4	8.5	6.8	34.8	31.6	23.5	23.5
Потребление	17.5	17.5	11.3	13.7	0.6	1.7	0.9	0.8	18.1	19.2	12.2	14.5
Выплата процентов	2.2	0.1	1.7	0.2	..	..	2.2	0.0	2.2	0.1	3.9	0.2
По внутренней задолженности	0.0	0.1	1.6	0.0	..	..	2.2	0.0	0.0	0.1	3.8	0.0
По внешней задолженности	2.2	0.0	0.1	0.2	..	..	0.0	0.0	2.2	0.0	0.1	0.2
Трансферты домашним хозяйствам	3.0	1.1	0.7	0.8	8.2	7.1	3.9	5.8	11.2	8.3	4.6	6.6
Субсидии	1.5	1.4	1.0	2.3	1.4	2.6	1.4	0.0	2.9	4.0	2.4	2.3
Трансферты между органами гос. управления и др. трансферты	0.5	0.0	0.3	0.7	0.4	0.0	0.0	0.2	..	..	..	..
Текущее сальдо	-0.2	1.4	2.8	-0.2	4.3	4.2	-2.4	0.3	4.1	5.6	0.3	0.1
2. Операции по счету движения капиталов												
Доход от капитала	0.0	2.9	0.3	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	0.3	0.7
Капиталовложения	6.7	5.1	5.6	2.6	4.7	4.1	1.6	-0.5	11.4	9.2	7.2	2.0
Чистое кредитование и участие	0.0	1.5	2.7	1.6	4.7	4.1	1.6	-0.5	4.7	5.6	4.3	1.1
Инвестиции	6.7	3.6	2.9	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.7	3.6	2.9	1.0
3. Общее сальдо	-6.8	-0.8	-2.5	-2.1	-0.5	0.1	-4.0	0.8	-7.3	-0.7	-6.5	-1.3
4. Финансирование									7.3	0.7	6.5	1.3
Внутреннее									3.1	0.0	4.5	-0.6
Банковская система									-2.1	-1.1	3.6	0.9
Другие внутренние источники									4.4	1.1	0.9	-1.5
Внешнее									4.2	0.7	2.1	1.9

Источники: Министерство финансов и оценки сотрудников Всемирного Банка.

Таблица 3. Динамика бюджетных поступлений в отдельных странах, 1989-94 гг.

Страна	Изменение (% ВВП)	Уровень 1994 г. (% ВВП)
Польша	6.5	47.9
Венгрия	-6.8	52.3
Болгария	-21.9	38.0
Румыния	-18.5	32.6
Россия	-4.5	36.3
Кыргызская Республика	-14.2	24.3
Казахстан	-21.7	19.0
Узбекистан	7.8	43.0
Беларусь	-1.6	36.6
Украина	15.9	42.3

Источник: "From Plan to Market: Patterns of Transition" M. de Melo, C. Denizer, A. Gelb, Policy Research Working Paper, World Bank, January 1996.

Таблица 4: Количество школ и учителей, 1985-1994 гг.

	1985	1990	1992	1993	1994
Школы	8,109	8,487	8,654	8,740	8,942
Городские	1,718	1,902	1,977	2,005	..
Сельские	6,391	6,585	6,677	6,735	..
Учителя 1/	206.9	248.9	273.7	280.7	270.3

1/ В тысячах человек по состоянию на начало учебного года (сентябрь).
Источник: Статистический ежегодник Госкомстата за 1993 и 1994 гг.

10. В результате сумма *расходов в расчете на единицу государственных услуг* значительно сократилась. В первую очередь пострадала заработная плата в бюджетном секторе, причем в гораздо большей степени, чем заработная плата в других секторах экономики. В 1991 году заработная плата служащих государственных учреждений в среднем соответствовала заработной плате работников промышленных предприятий, а к середине 1995 года относительный размер заработной платы в бюджетном секторе сократился приблизительно на одну треть по сравнению со средней зарплатой в промышленном секторе (см. Схему 3). К этому времени покупательная способность зарплаты в бюджетном секторе составляла в среднем лишь 40 процентов от уровня 1991 года. В результате этих изменений минимальная заработная плата в бюджетном секторе составляет менее половины прожиточного минимума и ее недостаточно даже для того, чтобы покупать каждый день батон хлеба и бутылку молока. Заработная плата

школьного учителя едва достигает прожиточного минимума. И даже столь низкая зарплата выплачивается нерегулярно, особенно на областном и районном уровнях (более подробно заработная плата в государственном секторе обсуждается в Части 2, Главе II доклада). Во многих случаях бюджетные учреждения содействуют развитию приусадебных участков или разведению скота и птицы в домашних условиях (коров, свиней и птицы), либо в качестве альтернативного метода оплаты труда государственных служащих выплачивают заработную плату в натуральной форме благодаря бартерным операциям, проводимым с местными производителями.

11. Корректировка сферы услуг в соответствии с имеющимися средствами не затрагивает ни масштабов инфраструктуры, ни численности персонала, а лишь *качество услуг*. Во многих случаях доходит до того, что можно вполне обоснованно усомниться в том, оказывается ли та или иная услуга вообще и не являются ли существующие структуры своего рода декорациями. Взять к примеру элементарное медицинское обслуживание, где деморализация низкооплачиваемого персонала, острая нехватка и дороговизна элементарных медикаментов и запущенность медицинских учреждений могут достигать таких масштабов, что основным фактором, угрожающим здоровью населения, становится ухудшение санитарно-гигиенического состояния. Эта ситуация, характеризующаяся быстрой деградацией общественных услуг, достаточно полно описана в Докладе о развитии людских ресурсов, подготовленном Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), в котором среди прочего отмечается, что «разрушение государственной системы здравоохранения, в рамках которой осуществлялись как профилактика заболеваний, так и лечение всего населения, а также в основном осуществлялся контроль за санитарно-гигиеническим состоянием, привело к резкому увеличению количества случаев инфекционных заболеваний [3/].

Задачи, которые предстоит решить

12. Пришло время нового мышления, когда приоритетным направлением деятельности станет повышение качества услуг или, по крайней мере, обеспечение их соответствия минимальным стандартам, а также приведение объема «теоретически» предоставляемых услуг в соответствии с (i) объемом средств, имеющихся для того, чтобы обеспечить такие стандарты; и с (ii) первоочередными потребностями тех, кому эти услуги оказываются. Сочетание славянской выносливости и азиатского терпения до сих пор позволяло стране откладывать принятие этих важных решений, надеясь на лучшие времена. К сожалению, нет особых оснований надеяться на то, что в ближайшем будущем может быть обеспечен прежний уровень ресурсов, чтобы страна могла позволить себе поддержание унаследованной системы услуг. Даже если будет мобилизован поток поступлений от разработки нефтяных месторождений (и если правительству удастся обеспечить их перечисление в государственный бюджет), этих поступлений будет недостаточно для того, чтобы бюджетные ресурсы (в реальном выражении) достигли прежнего уровня, снизившегося с начала десятилетия [4/].

[3/] «Казахстан: Задачи переходного периода». Доклад о развитии людских ресурсов за 1995 г., ПРООН. Этот доклад можно читать параллельно с настоящим докладом.

[4/] Более того, история Советского Союза и других стран (например, Алжира) свидетельствует о том, что бесполезно надеяться на поступления от продажи товаров, пытаясь отложить структурные преобразования. К 60-м гг. Советский Союз исчерпал все возможности для экстенсивного роста, поэтому возникла необходимость в проведении экономических реформ с целью обеспечения более интенсивного экономического развития. Политика реформ, начатая Косыгиным и его

13. Власти все более отчетливо осознают необходимость коренного изменения старых государственных структур и методов работы. Однако взаимосвязь между этой целью и реформой механизмов управления государственными ресурсами (таких как административное устройство, управление бюджетом и государственная служба) гораздо менее очевидна. Однако полная неспособность системы управления государственными ресурсами своевременно реагировать на изменение ситуации, препятствует необходимому сокращению и реорганизации государственных служб, пересмотру методов вмешательства государства в экономическую деятельность, реорганизации структур управления и проведению соответствующей кадровой политики. Во многих отношениях структуры и методы работы практически не претерпели никаких изменений по сравнению с советским периодом. Также как и в бывшем СССР, они мешают перераспределению ресурсов в Казахстане.

14. В следующих трех разделах предпринимается попытка задача выявить основные недостатки и наметить приоритетные меры, направленные на устранение этих недостатков. В Разделе С речь идет о реформе государственных структур, а в Разделе D описаны системы управления государственными ресурсами, в частности, управление бюджетом и гражданская служба. В Разделе Е обсуждается вопрос о том, как эти реформы институциональной структуры могут способствовать необходимой переориентации основных государственных программ, в первую очередь в сферах здравоохранения и образования.

15. Важно с самого начала подчеркнуть, что переход страны к рыночной экономике не происходит за один день. В следующих параграфах становится очевидным, что этот процесс требует решимости и настойчивости. Кроме того, не удастся избежать трудностей для некоторых категорий населения, потребляющего государственные услуги, и персонала государственных учреждений, предоставляющих эти услуги. Результаты же скажутся только через некоторое время.

единомышленниками, захлебнулась в начале 70-х годов, когда быстрый экономический рост, основанный на увеличении объема производства товаров, позволил правительству мобилизовать значительные поступления, в результате чего окопавшимся старым структурам не пришлось ничего менять. В конце концов это промедление приблизило окончательный кризис 80-х годов (см. S. Fisher and W. Easterly, "The Soviet Economic Decline", *World Bank Economic Review*, September 1995).

C. Государственные структуры

Обзор политических и административных структур

16. За последние пять лет *структура политических органов* Казахстана претерпела значительные изменения. В декабре 1991 года, в последние дни бывшего СССР Казахская Советская Социалистическая Республика (Казахская ССР) провозгласила независимость и стала Республикой Казахстан. Потребовалось немногим более года, прежде чем новое государство смогло установить основополагающие принципы суверенного развития. Эти принципы закреплены в Конституции страны, принятой в январе 1993 года. Однако эти положения первой Конституции были пересмотрены в марте 1994 года, когда лишь через два года после парламентских выборов парламент был объявлен вне закона. В новой Конституции, принятой в августе 1995 года, установлены основные принципы и направления реформы системы государственных органов и учреждений. В Конституции (в Статье 2 и параграфе 4 Статьи 3) также подтверждается то, что Республика Казахстан является унитарным государством[5/] (см. Вставку 2.1) с президентской формой правления (Статья 2) и выборным парламентом (Статья 49)[6/].

17. Унаследованные от советского времени *административные структуры* изменились лишь в незначительной степени. Большинство этих структур продолжают действовать на основе принципов «демократического централизма», характеризующегося высокой степенью централизации процесса принятия решений в сочетании со столь же значительной степенью сегментации исполнительных функций. Премьер-министр, его заместители и персонал Кабинета министров отвечают за руководство разработкой всех направлений политики правительства и контроль за ее проведением. Именно они принимают все политические решения.

18. Кабинет министров руководит всеми государственными органами, начиная с министерств и ниже по вертикали. *Республиканские учреждения* представляют собой первый уровень и включают государственные министерства, государственные комитеты и другие комитеты и государственные органы, а также административные учреждения и коммерческие предприятия, находящиеся в их ведении. Различают два уровня *органов*

[5/] Понятие «унитарного» государства указывает, на чем основана его организационная структура. Говоря юридическим языком, *унитарным* считается государство, в котором принятие законов является исключительной прерогативой центрального правительства. В рамках *федерального государства* часть полномочий по принятию законов и внесению изменений в Конституцию (т.е. государственный суверенитет) передана субъектам федерации (например, штатам в США, регионам в Бельгии или землям (Länder) в Германии). *Конфедерацией* называется ассоциация государств, в которой межгосударственный орган управления выполняет юридические функции, делегированные ему государствами-членами. *Децентрализация* может происходить в нескольких формах. Она может осуществляться в порядке *передачи законодательных полномочий* (в соответствии с положениями Конституции) *членам Федерации*, действующим в соответствии с Конституцией. Кроме того, как в унитарных государствах, так и в (кон)федерациях, это может происходить в виде *передачи исполнительных функций* (в соответствии с законом) местным органам государственного управления. В этом случае все местные органы государственного управления, выборные или другие, становятся частью исполнительной власти. И наконец, правительство может предоставить определенную степень автономии административным органам, местным или общенациональным, путем *передачи им исполнительных функций* постановлением правительства. Однако в этом случае орган, которому переданы полномочия, остается на определенной ступени иерархической лестницы в соответствии с условиями передачи ему этих полномочий. Для ясности в данном докладе термином *местные органы государственного управления* называются исполнительные органы, действующие в рамках переданных им полномочий.

[6/] Парламент сотоит из двух: Маджлис, избираемый посредством прямого голосования, и Сенат, избираемый путем косвенного голосования. Круг полномочий законодательной власти строго ограничиваются Конституцией.

государственного управления (определение которым дается в сноске 5), представляющих центральное правительство на местном уровне в пределах своих юрисдикций и возглавляемые *акимами*: областные органы государственного управления 19 областей и 2 городов общенационального значения (Алматы и Ленинска) и районные органы государственного управления 220 городских районов и 83 населенных пунктов городского типа областного значения). Каждый уровень местных органов государственного управления подчиняется вышестоящему уровню. Вместе с республиканским правительством эти три уровня местных органов государственного управления образуют «единую систему исполнительных органов республики и обеспечивают проведение общегосударственной политики с учетом интересов и потребностей развития на соответствующей территории.» (Статья 87, параграф 1 Конституции).

Основные структурные диспропорции

19. В этих структурах и службах занято более 1 млн человек[7], в том числе около 260 000 человек на республиканском уровне и приблизительно 780 000 человек на местном уровне. Как отмечается в параграфе 4, такой уровень занятости в данной сфере деятельности не является характерным для стран с рыночной экономикой и средним доходом. Краткий обзор структуры персонала государственных органов показывает, в чем именно заключаются диспропорции (см. Таблицу 5). Эти диспропорции сконцентрированы в следующих областях деятельности:

- *Самостоятельные учреждения и предприятия,* которыми буквально переполнен республиканский уровень органов государственного управления (а возможно и нижестоящие уровни, хотя нет достаточных данных, чтобы это утверждать) и в которых заняты десятки тысяч работников - почти 100 000 человек - если учитывать довольно многочисленный персонал Академии наук.

- *Областные органы государственного управления,* которые представляются достаточно многочисленными по сравнению с республиканскими.

- *Учреждения образования и здравоохранения* (которые, как правило, находятся в ведении местных органов государственного управления), в которых занято около 70 процентов государственных служащих. Это количество является чрезмерным по любым стандартам, особенно для сектора здравоохранения. Количество работников, занятых в сфере здравоохранения, составляет около 40 процентов государственных служащих и 2,4 процента населения страны[8].

20. В то же время, *Республиканские министерства и учреждения министерского уровня* (за исключением Комитета национальной безопасности), в которых занято менее 10 000 человек, по всей видимости, недоукомплектованы персоналом по всем параметрам. Фрагментация административных структур на уровне министерств ведет к дальнейшему снижению их эффективности (см. параграфы 28-30).

---

[7] Не считая персонал системы социального обеспечения.

[8] Для сравнения, во Франции, например, эта категория работников составляет 14 процентов государственных служащих и 1,14 процента населения. Даже в Великобритании с ее государственной системой здравоохранения количество медперсонала составляет лишь 21 процент государственных служащих и 1,9 процента населения страны.

Таблица 5: Структура персонала государственных учреждений (по оценкам за 1994 г.)

A. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ	
1. Центральные	
1.1 Министерства	6,800
1.2 Государственные комитеты	1,100
1.3 Комитет национальной безопасности	6,900
1.4 Другие службы	1,600
2. Другие республиканские учреждения	
2.1 Местные отделения республиканских учреждений	30,200
2.2 Посольства	100
2.3 Правоохранительные органы	58,300
2.4 Комитет национальной безопасности	6,900
2.5 Вооруженные силы	63,000
2.6 Академия наук	41,400
2.7 Другие центральные учреждения	42,700
ИТОГО	**258,900**
B. МЕСТНЫЕ	
1. Областные органы государственного управления	46,100
2. Районные и городские органы	21,500
3. Здравоохранение	506,000
4. Образование	299,100
5. Другие местные органы	0
ИТОГО	**780,000**
ИТОГО	**1,040,000**

Источник: Оценки сотрудников Всемирного Банка, основанные на данных о бюджете и штатном расписании.

21. Предыдущие попытки *сократить численность занятых в государственных учреждениях* не принесли желаемых результатов. Так, в результате принятого в конце 1994 года решения о сокращении численности персонала на 25 процентов, общий фонд заработной платы удалось сократить лишь на 2-3 процента. Это можно объяснить несколькими факторами: не принимались меры, направленные на одновременное разукрупнение административных структур; не было информации относительно структуры и состава гражданской службы, необходимой для разработки соответствующей политики (см. параграф 95); а для секторов, где занято наиболее значительное количество работников, особенно для социальных секторов, делались многочисленные исключения.

22. Цифры, представленные в Таблице 5, явно указывают на то, что меры, направленные на сокращение количества занятых в государственном секторе, не принесут желаемых результатов, если структурные преобразования не будут сопровождаться пересмотром политики в отношении здравоохранения и образования. Эта политика обсуждается в Разделе E.

Реорганизация республиканских органов государственного управления

23. Неоправданно значительные размеры республиканских структур обусловлены двумя факторами, унаследованными от советской системы: (i) недостаточно четким разграничением между сферой деятельности административных служб и другими видами деятельности, которые в условиях рыночной экономики могут и не входить в круг полномочий государственных учреждений; и (ii) фрагментацией министерских структур, унаследованной от прежней командно-административной системы.

Круг полномочий государственных органов

24. Наблюдающееся в настоящее время *разграничение между бюджетным сектором и остальной экономикой* является результатом процесса, начатого еще в 1987 году в бывшем Советском Союзе, когда государственные финансы были отделены от финансов предприятий. Однако этот процесс затронул в основном «материальную сферу», а государственные учреждения сохранили за собой функции, которые могут выполняться на рыночной основе частными или государственными корпорациями, либо другими учреждениями, например некоммерческими ассоциациями или профсоюзами.

25. Список учреждений, финансируемых из республиканского бюджета, включает 2 236 бюджетных учреждений, распределенных по 79 категориям (см. Приложение). Из этих учреждений 1 804 находятся в ведении органов министерского уровня, а остальные же 400 имеют очень мало общего с государственными органами, и являются, скорее, профессиональными ассоциациями (например, союз писателей, союз музыкантов, союз драматургов, Казахское агентство авторских прав и т.п., торгово-промышленными объединениями (такие как гостиничные комплексы и Казахское телеграфное агентство, или административные учреждения, такие как Академия наук и музеи). Если внимательно проанализировать 1 840 учреждений, находящихся в ведении министерств, оказывается, что еще сотни учреждений можно включить в вышеперечисленные категории. Факты свидетельствуют о том, что в этих учреждениях могут быть заняты сотни тысячи работников и что эта категория может быть столь же крупномасштабной, как и сам сектор государственного управления. Деятельность многих из них может финансироваться за счет членских взносов или оказания платных услуг.

26. Пока разрабатывается более подробная программа реорганизации системы государственных органов, первыми шагами на пути *усовершенствования существующих административных структур* должны быть следующие меры:

(i) Составление списка всех административных учреждений с указанием выполняемых ими функций. Такой список должен составляться на основе информации, полученной в процессе разработки новой функциональной и институциональной классификации бюджета (что обсуждается в параграфе 66).

(ii) Придание отдельного юридического статуса профессиональным ассоциациям, административным учреждениям, промышленным и коммерческим предприятиям и включение их в особый режим управления.

(iii) Анализ характера деятельности и структуры каждого из учреждений с тем чтобы определить учреждения, которые могут быть приватизированы и преобразованы в коммерческие или некоммерческие организации, взимать плату за оказываемые услуги по установленным тарифам, оставаясь в государственном секторе, или те учреждения, деятельность которых должна субсидироваться из бюджета.

27. Этот процесс фактически уже начат во многих частях страны. В частности, ряд местных органов государственного управления отделил свои «административные» организационные единицы, которые продолжают финансироваться из общегосударственного бюджета, от «производительных» организационных единиц (например, почтовая служба, связь, авиаперевозки, водоснабжение), которые начинают действовать на основе самофинансирования. Однако этот процесс остается незавершенным, в основном по причине отсутствия соответствующих юридических форм, в которые можно было бы преобразовать эти организационные единицы.

Фрагментация республиканских учреждений

28. Структура *органов государственного управления Казахстана характеризуется высокой степенью фрагментации*: в ведении Кабинета министров находятся 56 административных учреждений (22 министерства, 13 государственных комитетов, 7 комитетов и 14 других государственных учреждений). Количество учреждений министерского уровня в два-три раза превышает аналогичные показатели по большинству стран ОЭСР. Эта фрагментация еще более явно проявляется на уровне департаментов. В структуре республиканских органов государственного управления насчитывается несколько сот административных учреждений первого уровня, или департаментов. В странах ОЭСР количество таких учреждений, как правило, не превышает ста.

29. В большинстве стран ОЭСР организационная структура учреждений строится на основе «государственных служб», которые выполняют определенные «функции» и подразделены на департаменты. Именно департаменты, а не министерства являются *простейшими и стабильными* моделями построения структуры государственных органов. В Казахстане же функции административного органа определяются на уровне министерства, и появление новой функции почти автоматически ведет к созданию еще одной такой структуры.

30. В результате персонал министерств, немногочисленный по международным стандартам в крайне незначительных количествах распределяется по растущим административным структурам. Количество сотрудников всех категорий, занятых в организационных подразделениях первого уровня, как правило, не превышает 20 человек - в Министерствах экономики и сельского хозяйства это является средним показателем. Иногда доходит до того, что непонятно, выполняются ли вообще некоторые функции целого ряда департаментов.

31. В этой ситуации явно необходима *консолидация*. Уже принято решение о том, что начиная с 1996 года количество сотрудников управления должно составлять не менее 20 человек, отдела - не менее 10 человек и отделения - не менее 4 человек. Хотя это позволит несколько уменьшить количество административных структур и соответствующих штатных расписаний, вряд ли это в корне решит проблему.

32. Наиболее целесообразной представляется консолидация структуры учреждений в процессе анализа, отбора и объединения выполняемых ими *функций*, или ликвидации некоторых функций. Анализ этих функций должен предшествовать рационализации структур и охватывать все административные учреждения, действующие на республиканском уровне, а не только учреждения в ранге министерств. Этот процесс может включать несколько этапов:

(i) Основываясь на списке всех административных учреждений, упомянутом в параграфе 26, в котором указаны функции, выполняемые этими учреждениями, выявить и ликвидировать ненужные функции и автоматически упразднить или приватизировать административные учреждения, выполнявшие эти функции.

(ii) Установить единые нормы относительно того, что касается размера учреждений и их организационной структуры (с учетом функциональных особенностей, географического положения и т.п.)

(iii) Агрегировать остальные функции в крупные государственные службы и консолидировать действующие структуры в систему, включающую не менее 100 департаментов первого уровня, с учетом необходимых возможностей для осуществления контроля.

(iv) Объединить департаменты в учреждения уровня министерств руководствуясь едиными критериями и в соответствии с приоритетами политики правительства.

Для того чтобы этот процесс был последовательным и комплексным, а также учитывая взаимосвязь между различными уровнями органов государственного управления, в данный процесс необходимо включить также местные органы государственного управления.

Централизация процесса разработки политики

33. Еще одним результатом фрагментации министерских структур является *высокая степень централизации функций управления и контроля* на высшем уровне органов государственного управления (Премьер-министр, его заместители и Аппарат Кабинета министров). Такая структура это напоминает своего рода правительства в миниатюре, в рамках которого те же надминистерские функции, выполнявшиеся при советской системе (i) Центральным комитетом и его отделами, отвечавшими за разработку политики; и (ii) Советом министров и его управлениями, которые руководили деятельностью министерств и других государственных органов. Такая централизация ограничивает полномочия и степень ответственности руководителей министерств, снижает эффективность решения политических и административных вопросов и ведет к деморализации персонала министерств.

34. В отличие от советской системы, новая Конституция определяет правительство как коллегиальный орган, члены которого каждый в отдельности и вместе ответственны за решения, принимаемые правительством. Это положение предусматривает передачу министерствам полномочий по разработке политики, чему должна способствовать описанная выше консолидация органов министерского уровня.

Реорганизация местных органов государственного управления

35. Создание органов местного самоуправления - при условии, что этот процесс будет достаточно продуманным - может в значительной степени способствовать повышению эффективности реорганизации государственных служб. В частности, это позволит скорректировать степень и масштабы государственного вмешательства с учетом имеющихся ресурсов и приоритетов на местном уровне. Такая гибкость, по всей вероятности, позволит повысить эффективность услуг по сравнению с действующей административной системой, в рамках которой услуги предоставляются в одинаковом объеме по всей стране.

Существующая система

36. В рамках действующей системы местные органы государственного управления фактически являются отделениями центрального правительства на местах. За некоторыми исключениями (например, налогообложение, охрана правопорядка), местные органы государственного управления выполняют все функции правительства в рамках своих юрисдикций, независимо от того, кто пожинает плоды этой деятельности - лишь местное население или все население страны. Несмотря на то что государственный бюджет имеет несколько уровней (бюджеты районных и областных органов государственного управления и республиканский бюджет), эти уровни фактически представляют собой различные уровни агрегирования различных бюджетных учреждений, практически не обладающих функциональной или налогово-бюджетной индивидуальностью[9/].

37. В этой системе *компетенция каждого из уровней органов государственного управления* определяется организационной структурой (т.е. то или иное учреждение находится в ведении органа государственного управления определенного уровня), а не функциональной специализацией (когда выполнение конкретных функций, таких как элементарное медицинское обслуживание, входит в обязанности органа государственного управления определенного уровня). В соответствии с общим правилом, бюджетные учреждения находятся в ведении органа государственного управления, юрисдикция которого соответствует территориальной сфере охвата оказываемых ими услуг.

38. На практике местные, в первую очередь районные органы государственного управления выполняют большинство государственных функций, связанных с непосредственным оказанием услуг населению. Из местных бюджетов финансируются 80 процентов государственных расходов на образование, здравоохранение, культуру и отдых, а также на транспорт (см. таблицу 6). Около 33 процентов средств областных бюджетов и 60 процентов средств бюджетов районных органов государственного управления выделяются на образование и здравоохранение (таблица 7). Средства этих бюджетов также используются для финансирования большинства программ социального

[9/] Необходимо принимать во внимание две важных проблемы, которые противоречат мнению, что сверху донизу обеспечена полная дисциплина. Во-первых, в результате финансового кризиса увеличилось несоответствие между основными целями политики, устанавливаемыми наверху, и средствами их достижения, поэтому республиканскому правительству ничего не остается, кроме как предоставить местным органам государственного управления самим решать возникающие в результате проблемы. Во-вторых, поскольку нет общенациональной гражданской службы (см. параграфы 95-96), все государственные учреждения укомплектованы не профессиональными государственными служащими, а персоналом, нанятым на местах, который, естественно, более лояльно относится к собственной юрисдикции.

обеспечения, расходы на которые указываются в государственном бюджете[10/] (в виде пособий семьям, помощи престарелым и инвалидам, или в виде субсидирования отопления и коммунальных услуг). И наконец, последней наиболее значительной категорией расходов являлось материально-техническое обслуживание и ремонт дорог (областные бюджетные фонды) и общественный транспорт (специальные фонды районного уровня). В ходе налоговой реформы 1995 года были отменены специальные налоги, поступления от которых использовались для финансирования этих расходов.

39. Расходы местных органов государственного управления финансируются, в основном, *из общих ресурсов.* В новом налоговом законодательстве проводится быть может несколько надуманное различие между двумя группами налогов: пятью «общегосударственными налогами» и шестью «местными налогами». Пятью видами общегосударственных налогов являются (i) налоги на доходы физических лиц и прибыль предприятий; (ii) налог на добавленную стоимость (НДС); (iii) акцизы; (iv) налог на операции с ценными бумагами; и (v) налог на пользование природными ресурсами. Шестью видами местных налогов являются земельный налог, налог на автотранспортное средство, налог на имущество, а также три вида сборов. Однако на практике различия между этими видами налогов не так очевидны, как на это указывают их названия. С одной стороны, несмотря на то что базы и ставки общегосударственных налогов определяются и устанавливаются центральным правительством, все 100 процентов поступлений от личного подоходного налога перечисляются в бюджеты местных органов. Кроме того, из республиканского бюджета в местные бюджеты перечисляется часть поступлений от «налогов, выполняющих функции регулирования» - НДС, акцизов, фиксированного налога на пользование природными ресурсами и налога на прибыль предприятий. С другой стороны, хотя поступления от «местных» налогов перечисляются в бюджеты районных органов государственного управления, базы и ставки этих налогов устанавливаются центром.

40. Целью бюджетного процесса является распределение этих общих ресурсов между различными уровнями государственного бюджета. В ходе этого процесса решаются две задачи: (i) обеспечить одинаковый объем услуг по всей стране; и (ii) заинтересовать местные органы государственного управления в активном участии в сборе общегосударственных налогов. Нормы расходов установлены с целью решения первой задачи (см. параграфы 62-63). Сложная система *резервирования поступлений* призвана решить вторую задачу. При распределении общегосударственных ресурсов между различными уровнями государственного бюджета, для местных бюджетов в первую очередь резервируются вся сумма или часть поступлений от регулирующих налогов, взимаемых на местах, ограничиваемая максимальным лимитом, установленным в соответствии с нормами расходов. Остальная часть средств распределяется в порядке «дотаций» от центрального правительства. Ни норма распределения поступлений от регулирующих налогов, ни дотации от центра не влияют *ex ante* на общую сумму средств, выделенную в бюджете для каждого учреждения в ведении местного органа управления. Сметы расходов местных органов устанавливаются независимо от процесса резервирования средств, и в соответствии с этим меняются и нормы распределения поступлений. Однако налоговые поступления резервируются для того, чтобы обеспечить такой порядок, при котором бюджетные средства, которыми фактически располагает

[10/]Другие расходы на социальное обеспечение производятся с использованием средств Фонда социального страхования.

местное учреждение *в ходе исполнения бюджета*, зависели от уровня поступлений, полученных местным органом государственного управления, в чьей юрисдикции находится данное учреждение.

41. Этот механизм лишь в незначительной степени ограничивает свободу действий при предварительном распределении бюджетных ресурсов (в процессе подготовки бюджета). Однако, труднее всего приходится на стадии исполнения бюджета, поскольку каждый тенге распределяется через бюджеты множества учреждений в соответствии с установленными нормами и без учета конкретных потребностей в расходах. Очевидно, что эта свобода действий была бы в значительной степени ограничена, если бы были установлены фиксированные коэффициенты, как иногда предлагается. Более того, учитывая нестабильность уровня налоговых поступлений за последнее время (см. параграф 56), размер ресурсов местных органов станет гораздо более непредсказуемым, поэтому такое предложение не имеет под собой основания.

Создание органов местного самоуправления

42. При разработке *политики децентрализации* властям необходимо прежде всего найти ответы на следующие принципиальные вопросы:

(i) сколько уровней местных органов государственного управления должно быть в стране?

(ii) какова форма административной автономии, предоставляемой каждому из уровней?

(iii) на каком уровне предпочтительно создать органы местного самоуправления?

(iv) каковы должны быть обязанности органов местного самоуправления?

Только на такой основе можно разработать и установить эффективные механизмы налогово-бюджетной деятельности.

Таблица 6: Распределение расходов между республиканским бюджетом и бюджетами местных органов государственного управления (фактические показатели за 1994 г.)

Статья расходов	Республиканский	Местный	Государственный	Республиканский	Местный	Государственный
Услуги населению	87.3	12.7	100.0	25.3	4.7	16.2
Оборона	99.6	0.4	10.0	7.8	0.0	4.4
Охрана правопорядка	79.3	20.7	100.0	9.9	3.2	6.9
Образование	17.1	82.9	100.0	4.8	29.4	15.7
Здравоохранение	13.7	86.3	100.0	2.6	20.5	10.5
Социальное обеспечение	37.4	62.6	100.0	3.5	7.5	5.3
Жилищно-коммунальные услуги	1.3	98.7	100.0	0.1	9.6	4.3
Культура и досуг	47.2	52.8	100.0	2.0	2.8	2.3
Энергетика	3.5	96.5	100.0	0.1	3.4	1.5
Сельское хозяйство	89.1	10.9	100.0	11.1	1.7	6.9
Промышленность	97.8	2.2	100.0	0.7	0.0	0.4
Транспорт и связь	13.5	86.5	100.0	1.6	12.7	6.5
Другие виды экон. деятельности	81.8	18.2	100.0	14.5	4.1	9.9
Прочее	98.4	1.6	100.0	16.1	0.3	9.2
Итого (в процентах ВВП)	55.8	44.2	100.0	100.0 (10.4)	100.0 (8.2)	100.0 (18.6)

Источник: Министерство финансов (с использованием определений МВФ); данные о расходах из республиканского бюджета не учитывают чистого кредитования и участия в капитале.

Таблица 7: Распределение расходов между органов государственного управления различных уровней и в пределах одного уровня органов государственного управления (фактические показатели за 1994 г.)

	Область	Район	Местный орган	Область	Район	Местный
Услуги населению	32.8	67.2	100.0	3.8	5.2	4.6
Оборона	55.6	44.4	100.0	0.1	0.0	0.0
Охрана правопорядка	66.5	33.5	100.0	5.2	1.8	3.1
Образование	23.7	76.3	100.0	17.3	37.4	29.3
Здравоохранение	32.9	67.1	100.0	16.8	22.9	20.5
Социальное обеспечение	42.6	57.4	100.0	17.9	16.1	16.8
Культура, досуг, религия	43.4	56.6	100.0	2.7	2.4	2.5
Сельское хозяйство	67.9	32.1	100.0	2.9	0.9	1.7
Прочее	62.5	37.5	100.0	33.2	13.3	21.3
Итого (в процентах ВВП)	41.1	58.9	100.0	100.0 (3.4)	100.0 (4.8)	100.0 (8.2)

Источник: Министерство финансов, фактические показатели за 1994 год.

43. **Количество уровней местных органов власти.** Как правило, желательно поддерживать минимальное количество уровней местных органов государственного управления. С увеличением количества этих уровней, возрастают потребности в персонале и других ресурсах, а также вероятность дублирования выполняемых обязанностей. Ввиду значительной территории страны, наличие двух уровней органов власти (см. параграф 18) представляется достаточно целесообразным и пропорциональным. Такая структура характерна для стран ОЭСР, особенно для унитарных государств. С демографической точки зрения размеры местных юрисдикций также представляются более-менее целесообразными. Численность населения области (за исключением города Ленинска) составляет в среднем около 850 000 человек, а района - лишь немногим более 75 000 человек. В странах ОЭСР средняя численность населения административно-территориальных единиц верхнего уровня, как правило, аналогична численности населения областей[11/] Казахстана, однако численность населения более низкого уровня обычно меньше, чем в районах. В некоторой степени относительно крупные местные органы могут иметь смысл. Многие страны ОЭСР испытали трудности, связанные с тем, что некоторые местные органы слишком малы и не могут эффективно выполнять свои функции, в то же время позиции их настолько прочны, что они будут препятствовать консолидации. Несмотря на численность населения, размеры районных органов государственного управления, как правило, достаточны для эффективной организации государственного вмешательства при поддержании прямого взаимодействия с населением, особенно учитывая плотность сети дорог.

44. **Наделение полномочиями и передача полномочий.** Конституция Казахстана предусматривает два варианта управления местными органами государственной власти. С одной стороны, местные органы могут оставаться частью унитарной государственной системы будучи наделенными соответствующими полномочиями. В настоящее время действует именно такая система, в рамках которой местные органы власти обладают определенной свободой действий при проведении государственной политики с учетом местных условий, оставаясь в подчинении у центрального правительства. С другой стороны, Конституция открывает широкие возможности для передачи полномочий местным органам государственного управления или «органам местного самоуправления», которая «осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления [...], установленные законом» (Статья 89). В рамках такой системы передачи полномочий вертикальная иерархическая система исчезает и местные органы наделяются исключительным правом решать вопросы, относящиеся к их сфере ведения. Однако такие органы местного самоуправления еще предстоит создать.

45. **Уровень децентрализации.** Теперь необходимо решить, какому уровню (или уровням) административно-территориальных единиц могут быть переданы эти полномочия. Согласно Статье 89 Конституции, местное самоуправление «осуществляется [...] в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения». Таким образом, создаются благоприятные условия для создания новых населенных пунктов. Это может быть хорошим началом, поскольку именно на этом уровне можно ожидать наиболее активную деятельности

[11/]Однако в составе областей может находиться целый ряд единиц более низкого уровня, количество которых превышает обычную «норму управляемости» (т.е. количество субординированных единиц, при превышении которого снижается эффективность управления).

органов местного самоуправления. Как уже отмечалось, именно на этом уровне государственные службы изо дня в день непосредственно взаимодействуют с населением (которое пользуется коммунальными услугами, школами, поликлиниками), и поэтому именно здесь органы местного самоуправления могут установить в достаточной степени обоснованные приоритеты относительно характера и объема услуг и активно участвовать в разработке политики и в мобилизации ресурсов, необходимых для проведения этой политики.

46. Что касается минимального размера административно-территориальной единицы, было бы целесообразным, если бы на начальной стадии только органы государственного управления городов, областей и районов были преобразованы в муниципалитеты. Единицы более низкого уровня должны остаться без изменений. При такой системе административно-территориальное деление страны будет организовано по образцу, характерному для стран со значительной территорией и низкой плотностью населения (например, США или страны Магриба). В рамках такой системы юрисдикция органов местного самоуправления не всегда охватывает всю территорию страны, иногда ограничиваясь районами, численность населения которых достаточна для того, чтобы можно было обосновать создание тех или иных государственных служб, и которые обладают достаточными налогово-бюджетными возможностями для финансирования этих служб. Например, материально-техническое обслуживание сельских дорог может быть вполне доступным для достаточно густонаселенных сельских районов, однако может оказаться не по карману для районов с низкой плотностью населения.

47. **Функции органов местного самоуправления**. Диапазон функций, выполняемых местными органами власти Казахстана (включая здравоохранение и образование, коммунальные услуги и транспорт (см. параграф 38)), является достаточно широким, однако, характерным для многих стран ОЭСР. Со временем большинство этих функций могут быть переданы органам местного самоуправления.

48. Три статьи расходов, средства на которые в настоящее время выделяются из местных бюджетов, заслуживают более внимательного рассмотрения. Во-первых, необходимо рассмотреть вопрос о размере субсидий, предоставляемых в порядке социального обеспечения. Если эти субсидии будут сохранены, то их следует считать одним из видов перераспределения ресурсов. В свою очередь, перераспределение считается видом деятельности, которая должна осуществляться в более-менее едином порядке по всей территории страны и поэтому входить в обязанности центрального правительства. Таким образом, большинство этих платежей должны оставаться обязанностью государства. Во-вторых, местные органы не отвечают за строительство и материально-техническое обслуживание дорог в своей юрисдикции, что, как правило, входит в обязанности местных органов в странах ОЭСР. Второстепенные дороги вполне можно передать в ведение местных органов. И в-третьих, местные органы предоставляют основную часть услуг, связанных с образованием и здравоохранением. В странах ОЭСР центральное правительство продолжает играть значительную роль в этих областях деятельности.

49. Эта передача полномочий местным органам не происходит за один день. Это может быть результатом процесса *постепенных преобразований*. Этот процесс передачи полномочий может проходить в сочетании с развитием возможностей для автономного управления и внедрения новых демократических процедур на местном уровне. Вероятно,

властям следует начать с развития ограниченного круга функций, например, с городской инфраструктуры (водоснабжение, центральное отопление, освещение улиц, уборка мусора и общественный транспорт), детских садов, учреждений культуры и досуга и некоторых потребительских услуг. Такой пакет может представлять около 1,5 процента ВВП. На следующей стадии в ведение местных органов можно передать дороги местного значения и некоторые учреждения здравоохранения. На последующих стадиях процесса властям следует рассмотреть возможность децентрализации некоторых функций, связанных с общим образованием.

50. Обязанности органов местного самоуправления не всегда ограниваются конкретным перечнем функций. Согласно Конституции, местные органы отвечают за решение «вопросов местного значения». Не обязательно устанавливать круг этих вопросов. Правительства многих европейских стран (включая Германию, Францию, Португалию, Испанию и Италию) стараются создать такие условия, в которых местные органы смогут организовать свою деятельность в соответствии с потребностями населения. Для этого местные органы наделяются общими полномочиями по решению всех вопросов местного значения. Подразумевается, что такие полномочия распространяются на все функции, не выполняемые органом государственного управления вышестоящего уровня. В большинстве стран местным органам также передается ряд других функций в обязательном порядке (соизмеримых с имеющимися ресурсами), таких как улучшение санитарно-гигиенических условий, противопожарная безопасность, материально-техническое обслуживание дорог местного значения и общественный транспорт). Что касается Казахстана, такие функции могут различаться между городскими (например, уборка мусора) и сельскими (например, регулирование сельскохозяйственной деятельности) органами местного самоуправления.

51. Более того, в результате создания органов местного самоуправления появится необходимость в дублировании *административных структур*. Руководитель местного органа власти может одновременно управлять службами, которые либо на протяжении переходного периода либо на постоянной основе будут находиться в юрисдикции данного органа власти, и местными отделениями государственных учреждений. Преимущества такой системы «интегрированных местных учреждений» заключаются в том, что ее достаточно просто разработать и она способствует координации и кооперации между учреждениями, выполняющими различные государственные функции в пределах той или иной юрисдикции. При такой системе руководитель местного органа будет отвечать за одновременное исполнение двух бюджетов: государственного бюджета в пределах своей юрисдикции и бюджета местного органа власти, утвержденного местным советом (см. параграф 74).

52. Однако одним из конкретных аспектов преобразования местных органов государственного управления в органы местного самоуправления является то, что в отношении последних не должна действовать система норм. Естественно, в некоторых областях деятельности центральное правительство должно продолжать устанавливать общие правила и нормы, действующие по всей стране (например, школьную программу), а местные органы должны соблюдать законы государства. Однако при выполнении функций в тех областях деятельности, где местным органам предоставлены все полномочия, нормы и правила, действующие в пределах юрисдикции, должны устанавливаться местными советами, а не центральным правительством.

53. **Финансирование органов местного самоуправления**. Новым органам местного самоуправления потребуются отдельные источники финансирования. Сразу же необходимо подчеркнуть, что в соответствии со описанным выше сценарием постепенных изменений, потребности местных органов в финансировании возрастут постепенно, по мере развития процесса передачи им полномочий и расширения круга их обязанностей. Поэтому нет необходимость в незамедлительном принятии всех решений относительно механизмов финансирования органов местного самоуправления. В процессе передачи определенных функций местным органам перспективы получения страной государственных доходов должны в значительной степени измениться в результате экономических преобразований, что представит в несколько ином свете различные виды инструментов налогово-бюджетной политики. Однако на протяжении всего процесса необходимо придерживаться основополагающего принципа: передача полномочий органам местного самоуправления должна производиться только в сочетании с выделением им необходимых ресурсов.

54. Разрабатывая систему финансирования органов местного самоуправления правительству страны следовало бы сохранить *высокую степень выравнивания потребностей* местных органов государственного управления в различных частях страны. Это соответствует не только традициям страны, но и понятию справедливости, в том плане что население различных регионов, платящее налоги по одной и той же ставке, должно пользоваться одинаковым объемом услуг.

55. Решение этой задачи осложняется тем, что *поступления от основных налогов, взимаемых в стране, в значительной степени сконцентрированы* в нескольких областях (см. Таблицу 8). Из года в год около четверти всех областей получают менее половины средней по стране суммы поступлений от любого из налогов в расчете на душу населения. Проблема концентрации налоговых поступлений становится все более острой, о чем свидетельствует увеличение среднего квадратического отклонения общей суммы налоговых поступлений на душу населения на 50 процентов с начала до конца обозреваемого периода (1992-1995). В результате разница между областями, получающими наибольшую и наименьшую сумму налоговых поступлений в расчете на душу населения, которая в 1992 году выражалась коэффициентом 1:5, достигла коэффициента 1:15 в 1995 году. Степень расхождения окажется еще выше, если сравнивать не области, а районы различных областей.

56. Столь высокая степень концентрации обусловлена тем, что *налоги взимаются в основном с производства, а не по принципу резидентства или местоназначения*. Налог на доходы физических лиц, удерживаемый из заработной платы, взимается, как правило, не там, где люди живут, а там, где они работают. Налог на прибыль взимается, в основном, в тех областях и городах, где расположены главные отделения предприятий. Акцизы и НДС взимаются по принципу происхождения (т.е. там, где товар производится или впервые ввозится в страну), а не по принципу местоназначения (т.е. там, где облагаемый налогом товар фактически потребляется). Фиксированный налог на пользование природными ресурсами взимается только в тех областях, где есть полезные ископаемые.

Таблица 8: Налоговые поступления в расчете на душу населения в различных областях (в процентах от среднего значения)

Область	1992	1993	1994	1995
Акмолинская	134.0	207.8	103.7	114.0
Актюбинская	88.3	83.1	122.9	139.6
Алматинская	34.3	44.4	40.4	31.2
Атырауская	89.8	94.1	351.1	223.7
Восточно-Казахстанская	110.4	100.2	109.5	120.9
Жамбылская	50.6	52.2	41.1	37.9
Жезказганская	127.3	88.0	121.9	101.6
Западно-Казахстанская	79.1	72.6	56.9	62.1
Карагандинская	179.5	141.6	126.9	121.8
Кзыл-Ординская	34.3	35.4	40.6	42.2
Кочетауская	88.1	78.5	63.5	64.3
Костанайская	129.6	103.3	76.8	92.5
Мангыстауская	161.1	170.9	174.6	246.3
Павлодарская	160.9	158.6	114.8	143.2
Северно-Казахстанская	86.2	85.7	64.6	60.4
Семипалатинская	56.2	59.3	60.4	57.4
Талдыкурганская	54.8	45.4	27.9	19.3
Тургайская	155.7	87.7	46.9	38.2
Южно-Казастанская	56.1	57.9	52.7	52.8
г. Алматы	152.6	209.1	287.5	283.2
Среднее значение	100.0	100.0	100.0	100.0
Среднее квадратическое отклоненне	46.1	52.2	83.6	74.5
Диапазон (макс./мин.)	5.2	5.9	12.6	14.6
Соотношение				
с предыдущим годом				
с 1992 г.				
	...	81.8	56.3	90.7
	...	...	...	59.7

Источники: Министерство финансов и оценки сотрудников банка

57. Еще хуже то, что налоговые поступления не только неравномерно распределяются по географическим регионам, но это соотношение постоянно меняется. Как показано на Таблице 8, из года в год постоянно меняется эффективность сбора налоговых поступлений (которая измеряется путем сравнения налоговых поступлений в расчете на душу населения в каждой из областей со средним показателем по стране). Это еще более заметно, если проследить более продолжительный период времени (на таблице - 4 года). Естественно, эту изменчивость можно отчасти объяснить экономическими потрясениями, которым страна подверглась на протяжении этого периода. Однако такая

нестабильность характерна для экономики страны всилу узкой специализации регионов на производстве конкретных видов продукции (например, зерна, нефти, цветных металлов), поскольку цены на эти товары и объем их производства также характеризуются нестабильностью, либо по причине постоянного изменения мировых цен на эти товары (например, на цветные металлы), либо потому, что условия производства (например, зерна) во многом определяются погодными условиями.

58. *Сочетание налоговых поступлений с дотациями* может позволить сбалансировать задачи выравнивания потребностей с ограниченными возможностями для получения поступлений. В Главе VII второй части работы обсуждаются различные варианты налогообложения и высказывается мнение о том, что взимаемые в настоящее время «местные» налоги, а также значительная часть налогов на доход физических лиц должны быть в первую очередь переданы местным органам. В частности, проводимая реформа налога на доходы физических лиц должна позволить установить такой порядок, при котором поступления от налога будут предназначаться тем органам, которые взимают этот налог. Будущим органам местного самоуправления должно быть позволено устанавливать ставки вышеупомянутых налогов (в случае с налогом на доходы физических лиц - в порядке дополнительной ставки) в пределах, действующих по всей стране.

59. Эти налоговые поступления должны дополняться *дотациями на выравнивание расходов*. Если правительство страны намерено полностью ликвидировать различия в наличии ресурсов и потребностях, необходимо разработать соответствующую формулу, по которой будет рассчитываться размер дотации. Так, в Великобритании и Швеции используются механизмы дотаций, обеспечивающие наличие у всех местных органов государственного управления возможностей для финансирования стандартного объема услуг, если эти местные органы взимают местные налоги по стандартным ставкам. Однако в обеих странах установление ставок налогов (в определенных пределах) и определение объема услуг оставлено на усмотрение местных органов. Во второй части работы также обсуждаются другие варианты. Благодаря сочетанию налогов и дотаций, органы местного самоуправления в Казахстане практически не будут отличаться от местных органов в странах ОЭСР, которые получают в среднем около 43 процента поступлений, не связанных с кредитами, от налогов и 39 процентов в виде дотаций.

D. Системы государственного управления

Управление бюджетом

60. Власти все более отчетливо осознают необходимость коренного изменения старых государственных структур и методов работы. Однако взаимосвязь между этой целью и реформой механизмов управления государственными ресурсами гораздо менее очевидна. Однако международный опыт показывает, что эффективные бюджетные процедуры могут быть решающим условием и инструментом реформ государственных служб.

61. До настоящего времени весь бюджетный процесс на всех стадиях определялся принципом *пассивного распределения* имеющихся ресурсов между действующими структурами и службами, руководствуясь которым действовал советский *Госбюджет* (для справки см. работу «Наследие советского времени в системе государственных финансов

Казахстана», подготовленную одновременно с настоящей работой). В рамках старой системы порядок финансирования определялся реально имеющимся ресурсами. Необходимо отказаться от такой логики и руководствоваться совершенно иным принципом - *принципом отбора*, или выбора между конкурирующими между собой службами и структурами - в результате чего деятельность этих структур будет определяться приоритетами политики и бюджетными ограничениями, причем те единицы, которые окажутся наименее эффективными в процессе отбора, могут быть ликвидированы. В соответствии с этим новым принципом, порядок финансирования определяет реальный объем ресурсов. Эффективное функционирование такой системы возможно в том случае, когда процедуры бюджетной деятельности на всех уровнях органов государственного управления определяют процесс выбора между наиболее приоритетными направлениями деятельности.

Подготовка бюджета

62. **Ситуация в настоящее время.** Процедурам подготовки бюджета не хватает избирательности. На первой стадии подготовки составляется смета расходов путем *пассивного агрегирования бюджетных заявок, составляемых в соответствии с установленными нормами*, которые используются для расчета «потребностей в средствах» на финансирование определенного объема государственных услуг. В рамках системы плановой экономике этот объем определялся фундаментальными решениями, принимаемыми в процессе централизованного планирования. В настоящее время он определяется лишь инерцией. Несмотря на кризис и растущую пропасть между нормативными потребностями в ресурсах и их наличием, поддержание (по крайней мере официально) системы норм укрепляет уверенность государственных учреждений всех уровней в том, что они «имеют право» на получение определенного объема ресурсов, что затрудняет структурные преобразования.

63. Тот факт, что множество бюджетных учреждений участвуют в процессе подготовки бюджета, усугубляет проблемы, связанные с недостаточной гибкостью структуры. Основным компонентом советской системы государственных финансов является *смета*, или документ о распределении расходов. Каждая *смета* составляется бюджетным учреждением. Таких учреждений может быть великое множество. Республиканский уровень органов государственного управления насчитывает более 2 200 бюджетных учреждений, а на местном уровне могут действовать до 40 000 бюджетных учреждений. На первой стадии процесса подготовки бюджета каждое бюджетное учреждение составляет свою бюджетную заявку (основанную на установленных нормах). Такие заявки подробно не проверяются, а попросту складываются при составлении первого проекта бюджета. На этом уровне агрегирования Министерство финансов практически не имеет возможности самостоятельно установить функциональные приоритеты среди массы бюджетных заявок. Отраслевые министерства практически не принимают участия в этом процессе. Они могут пытаться отстоять свою *смету*, однако они, как правило, не решаются взять на себя ведущую роль в процессе обсуждения бюджетов других учреждений сектора, находящихся в их ведении. Например, Министерство образования составляет бюджетную заявку на свои управления и отделы, но, как правило, не отвечает за составление смет 126 бюджетных учреждений, находящихся в его ведении на республиканском уровне, а там более - смет тысяч других учреждений, находящихся в ведении местных органов государственного управления.

64. В этом процессе практически не учитывается общая *макроэкономическая ситуация,* на фоне которой должен исполняться бюджет, и практически не предпринимается сознательных попыток спланировать расходы в соответствии с четко установленными приоритетами экономической политики. Лишь на второй стадии размер бюджетных заявок сокращается и приводится в соответствие с прогнозируемым объемом ресурсов. Однако даже на этой стадии бюджет не программируется в соответствии с приоритетами политики. Необходимое сокращение расходов, в основном, производится не по функциональному признаку, а в зависимости от характера расходов (например, расходы на заработную плату, производственные ресурсы, трансферты). Естественно, используемая система *классификации бюджета* не способствует упрощению процесса функционального отбора: на заключительных стадиях предлагаемые бюджетные ассигнования распределяются по «комплексам» секторов и по экономическому признаку, но не в соответствии с функцией, что существенно затрудняет процесс принятия решений.

65. **Усовершенствование бюджетного процесса**. Первым шагом на пути преобразования *бюджетного процесса* в процесс программирования государственных расходов является обеспечение открытости подготовки бюджета, когда предварительные *ассигнования, выделенные секторам,* будут основаны на официальных прогнозах макроэкономической ситуации на протяжении предстоящего финансового года. После утверждения Кабинетом, ассигнования передаются отраслевым министерствам, которым также рассылаются инструкции относительно подготовки бюджета в своих секторах в рамках установленных параметров. В свою очередь, отраслевые министерства распределяют эти ассигнования между находящимися в их ведении учреждениями, рассылая им соответствующие инструкции. Предварительные ассигнования, выделяемые в ходе бюджетного процесса, должны выделяться на конкурсной основе в процессе определения приоритетов и наиболее предпочтительной структуры, масштабов и основных направлений деятельности государственных служб. Выбор наиболее подходящей структуры начинается с бюджетных учреждений, за ними следуют соответствующие управления Министерства финансов, затем бюджет обсуждается руководителями различных министерств, и наконец, Премьер-министр проводит заключительное совещание, в ходе которого принимается окончательное решение. Этот шаг позволит ослабить влияние того особого менталитета, обусловленного системой нормативов, который позволяет каждой государственному учреждению считать, что оно имеет право на получение определенной суммы средств. В новых условиях бюджетный процесс не будет ограничиваться предоставлением налогово-бюджетным органам заявок на получение средств. Каждому государственному учреждению необходимо будет постараться убедить сначала другие учреждения в других секторах и подсекторах, а затем и правительство в том, что его деятельность заслуживает большего внимания и большей доли ограниченных ресурсов, чем деятельность других учреждений.

66. **Внедрение новых механизмов подготовки бюджета**. При содействии со стороны Казначейства США и МВФ Министерство финансов разработало более подробную номенклатуру, основанную на *функциональной и институциональной* классификации бюджетного процесса. Модель этой новой классификации будет использоваться при подготовке бюджета на 1996 год. К настоящему времени введена новая комплексная классификация республиканского бюджета. Помимо уже упомянутых преимуществ, которыми обладает эта классификация в плане функциональной презентации государственных операций, эта классификация способствует рационализации

административных структур. Действительно, институциональная классификация значительно сокращает количество бюджетных учреждений первого уровня, либо потому, что они ликвидированы, либо потому, что они включены в более крупные «портфели» расходов. Следующими шагами являются (i) использование исключительно новой классификации при подготовке бюджета на 1997 год; (ii) фактическая передача отраслевым министерствам обязанностей по составлению бюджетов в соответствии с этими более крупными «портфелями»; и (iii) распространение этого процесса на нижестоящие уровни бюджетных организаций.

67. Для *рационализации бюджетного процесса,* как правило, используются целый ряд методологий. В различных странах уже проверены на практике некоторые радикальные методы, включая использование системы планирования, программирования и финансирования (PPBS). Эти радикальные подходы чаще всего приносят неоднозначные результаты, что объясняется, прежде всего, повышенной сложностью их внедрения. Однако некоторые их аспекты могут быть использованы и в Казахстане без лишнего усложнения. Во многих странах на постоянной основе проводятся различия между текущими расходами на деятельность в рамках уже начатых программ и расходами на разработку новых программ, что помогает властям принимать определенные решения в рамках проведения налогово-бюджетной политики (например, можно определить осуществляемые программы, расходы на которые могут быть сокращены или вообще прекращены, или решить, может ли правительство позволить себе осуществление той или иной новой программы). Составление бюджета по определенной программе может быть успешно внедрено в отдельных секторах, таких как образование, здравоохранение и связь, где понятия программных целей, экономии и критериев эффективности являются более четкими. Говоря более простым языком, большинство отдельных категорий расходов могут и должны оцениваться в соответствии с определенными целевыми показателями эффективности, поддающимися количественному измерению. В Разделе Е описано, как некоторые из этих принципов могут использоваться сначала в сферах образования и здравоохранения в ходе планируемых реформ, где следует отказаться от распределения бюджетных ресурсов в соответствии с потребностями секторов и перейти на использование системы, основанной на объеме оказываемых услуг.

68. **Рационализация системы государственных инвестиций.** Необходимы надлежащие процедуры рационализации процесса управления *государственными инвестициями.* Государственные инвестиции в Казахстане практически прекратились. История пока не знает примеров стран, которым удавалось бы восстановить объем производства и экономический рост без инвестиций в капитал, вложенный в инфраструктуру, что является приоритетной задачей в Казахстане, поскольку необходимо усовершенствовать систему коммунальных услуг и объекты инфраструктуры. Более того, за последние годы обязанности по осуществлению государственных инвестиций переходили от одного учреждения к другому (Министерство экономики, Фонд экономических преобразований, Государственный банк развития, Эксимбанк), поскольку пока не удалось определить роль, характер и структуру управления процессом государственных инвестиций. На практике эта функция практически перестала существовать и ее необходимо восстановить.

69. Управление государственными инвестициями, как правило, осуществляется на четырех отдельных стадиях: планирование, программирование, подготовка бюджета и его исполнение. На стадии *планирования* решается задача разработки среднесрочной

программы социально-экономического развития и стратегии развития как на макроэкономическом уровне, так и в отношении каждого из секторов. На этой стадии основное внимание уделяется отбору и предварительной оценке предложений по осуществлению инвестиций. В этом контексте отраслевым министерствам должно быть рекомендовано подготовить предложения по инвестициям на ближайшие несколько лет, в содержащие описание и оценку предлагаемых проектов на основе общепринятой методологии финансово-экономической оценки проектов, в том числе потребности в средствах на покрытие периодических издержек, связанных с осуществлением этих проектов. На стадии *программирования* решается задача преобразования целей, установленных в плане, в государственные программы деятельности. Консолидация предложений по инвестициям в программу государственных инвестиций (ПГИ) должна быть основана на тех же принципах конкуренции/отбора, которые предлагаются для бюджетного процесса. Окончательные решения относительно подготовки, распределения по срокам и корректировки инвестиционных проектов должны приниматься в контексте процесса *подготовки и исполнения бюджета*. Решения о выделении средств должны приниматься с учетом таких факторов как (i) макроэкономическая ситуация, в которой будет исполняться бюджет; и (ii) конкретные аспекты предложений по инвестициям, в том числе экономические аспекты, общая сумма затрат, характер закупаемых товаров и оплачиваемых общественных работ, финансовая структура и потребности в средствах на покрытие периодических издержек. И наконец, если *осуществление* инвестиционных проектов (т.е. анализ, консультации и закупки) является обязанностью бюджетных учреждений, необходимо принять дополнительные меры предосторожности, с тем чтобы избежать проблем, которые часто ставят под угрозу инвестиционные проекты, особенно перерасхода средств.

70. Чтобы подготовиться к необходимому возобновлению государственных капиталовложений, Казахстану необходимо прежде всего создать надлежащую институциональную систему управления государственными инвестициями и обеспечить организованное и эффективное выполнение вышеназванных четырех функций: планирования, программирования, подготовки и исполнения бюджета и контроля за исполнением бюджета. При выборе наиболее подходящей системы властям следует руководствоваться двумя критериями. Во-первых, независимо от избранного механизма проведения финансовых операций, связанных с государственными капиталовложениями, финансируемыми из внутренних и внешних источников (Казначейством или Эксимбанком), ответственность за определение приоритетов развития и отбор тех проектов, которые в наибольшей степени соответствуют этим приоритетам, лежит на правительстве: это не может осуществляться другим учреждением. Во-вторых, необходима тесная интеграция программирования капиталовложений в общий процесс среднесрочного управления налогово-бюджетной сферой. Поэтому, Министерство финансов играет ведущую роль в данном процессе, начиная со стадии планирования (разработки макроэкономической и налогово-бюджетной политики) и заканчивая стадиями осуществления проектов (контроль за использованием выделенных средств). Целесообразность передачи некоторых функций, связанных с управлением государственными капиталовложениями, другим государственным учреждениям, таким как Министерство экономики, вызывает сомнения. Вероятность достижения высоких результатов более вероятна тогда, когда функции программирования бюджета будут выполняться не несколькими, а одним учреждением - Министерством финансов.

Масштабы бюджета

71. Сама по себе рационализация бюджета не принесет результатов, если в процессе подготовки и исполнения бюджета не осуществляется полный контроль за государственными финансами. Уже достигнуты значительные успехи в процессе восстановления единства бюджета[12/] путем постепенной ликвидации большинства *внебюджетных фондов*, которые действовали в период, последовавший за провозглашением страной независимости. Этот процесс позволил, в частности, облегчить бремя внебюджетных фондов с 12 процентов ВВП в 1993 году приблизительно до 7 процентов ВВП в 1995 году. Пенсионный фонд и Фонд социального страхования обоснованно продолжают действовать в качестве внебюджетных фондов[13/]. Однако по своему характеру эти фонды отличаются от обычных видов налогово-бюджетной деятельности. Социальные фонды являются фондами социального страхования, управляемыми самостоятельными учреждениями; они финансируются не за счет налогов, а за счет обязательных страховых взносов. Пока власти придерживаются *принципа страхования* в области социальной защиты, в их интересах разграничить финансовые операции системы социальной защиты и органов государственного управления.

72. Если не считать приведенного выше исключения, властям следует противостоять давлению, оказываемому на них с целью создания новых внебюджетных фондов. В то же время, воссоздание недавно ликвидированного *Дорожного фонда* создает нежелательный прецедент. Еще большее беспокойство вызывает решение о финансировании *строительства новой столицы,* г. Акмола, не только потому, что это делается за счет внебюджетных средств, но и потому, что связанные с этим операции проводятся по счетам в зарубежном банке. Невозможно также оправдать существующее положение вещей, когда большинство расходов, финансируемые за счет иностранного заимствования, не указываются в бюджете и не учитываются в соответствии с действующими в стране нормами бухгалтерского учета и отчетности. Ассигнование средств на такие расходы, их утверждение, осуществление, составление по ним отчетности и контроль за ними должен осуществляться в том же порядке, что и в отношении любых других государственных расходов.

73. Есть еще одна причина, по которой в настоящее время представление бюджета и учет бюджетных операций является неполным, - наметившаяся в последнее время тенденция *распространения разнообразных «внебюджетных источников поступлений» в виде налогов и сборов*, самостоятельно взимаемых бюджетными учреждениями. В условиях общего дефицита средств многие бюджетные учреждения стараются увеличить свои доходы любыми способами, причем получаемые средства используются ими по собственному усмотрению, вне системы бюджетных ассигнований. Известно, что таким образом бюджетным учреждениям удается получать значительные суммы средств, хотя точной цифры нет. Что касается этих поступлений, необходимо руководствоваться

[12/] Принцип единства бюджета заключается в том, что все средства и расходы государства указываются в едином документе. Этот комплексный подход находит свое отражение в форме представления бюджета. Этот принцип должен дать бюджетным органам (от Бюджетного управления до парламента) полное представление о всех финансовых аспектах, чтобы они получили возможность как можно лучше понять потребности и результаты политики государства, как макроэкономических аспектов (таких как общее бремя налогов, доля государственных расходов в совокупном спросе), так и аспектов микроэкономики (таких как показатели эффективности программ государственных расходов).

[13/] Оба фонда финансируются отчислениями на социальное обеспечение в размере 30 процентов заработной платы.

простым правилом: все поступления любого государственного учреждения должны быть предусмотрены в государственном бюджете и надлежащим образом отражены в учетной документации этого учреждения. Если внебюджетные средства получены в результате производственной или коммерческой деятельности, предпочтительным вариантом был бы учет операций этих учреждений отдельно от операций государства и их приватизация во всех случаях, когда это возможно. Если же деятельность таких учреждений не может быть поставлена на коммерческую основу, властям необходимо разработать нормативно-правовую основу, позволяющую учреждениям, получающим такие доходы, заниматься платным оказанием услуг, причем их бюджеты должны оставаться частью государственного бюджета и они должны учитываться как ведомственные предприятия (если они не акционированы) или как созданные в законодательном порядке учреждения (если они акционированы).

Консолидация государственного бюджета

74. И наконец, результатом политики передачи полномочий по подготовке и исполнению бюджета местным органам государственного управления (параграфы 42-59) будет являться *четкое разграничение между двумя видами бюджета: государственным бюджетом и бюджетами органов местного самоуправления.* Государственный бюджет должен охватывать все виды налогово-бюджетной деятельности государства, имеющие общегосударственное значение, а из бюджетов органов местного самоуправления будет финансироваться налогово-бюджетная деятельность на местах в пределах юрисдикции местных органов. Как только система налогообложения станет достаточно эффективной и надежной, властям имеет смысл отказаться от резервирования доли поступлений в государственный бюджет для органов государственного управления различных уровней и финансировать свою деятельность в ходе нормального процесса бюджетных ассигнований. Однако местным органам государственного управления необходимо предоставить определенную автономию в виде системы *передачи полномочий по осуществлению расходов*, в рамках которой средства, ассигнованные из государственного бюджета, используемые местными органами государственного управления, должны быть перегруппированы в местные бюджеты, которые будут исполняться под управлением руководителей местных органов. Такая система не будет являться значительным отклонением от используемых в настоящее время процедур, однако позволит привести налогово-бюджетную деятельность в соответствие с существующими административными процедурами деятельности государственных органов. Такая система позволит значительно повысить эффективность и обеспечить открытость процесса распределения бюджетных ресурсов в соответствии с приоритетами страны.

Исполнение бюджета

75. Усовершенствование процедур бюджетной деятельности не принесет желаемых результатов, если нет соответствующей нормативно-правовой основы использования государственных средств, которая призвана обеспечить исполнение бюджета в соответствии с планом. Несмотря на то что в Казахстане уже принят ряд мер, направленных на создание новой системы Казначейства, такой организационно-правовой системы пока нет.

76. **Исполнение бюджета в соответствии с установленными в нем нормами.** В настоящее время система исполнения бюджета в Казахстане не обеспечивает

достаточного *соответствия* расходов нормам, установленным в бюджете, на двух уровнях. На уровне секторов исполнение бюджета должно в точности отражать предположительно оптимальное распределение средств между различными государственными функциями, финансируемыми из бюджета, причем ассигнования учитываются в бюджете в том виде, в котором они были утверждены и которые, как считается, определяются государственными приоритетами. На макроэкономическом уровне исполнение бюджета должно также позволять сдерживать рост бюджетного дефицита, с тем чтобы налогово-бюджетная политика приносила желаемые результаты.

77. Создается такое впечатление, что бюджет исполняется почти произвольно. Например, данные об исполнении бюджета за 1994 год свидетельствуют о том, что расходы могли либо в два раза превышать объем ассигнованных средств, либо в некоторых случаях ассигнования вообще не использовались (см. Таблицу 9). Как неполное использование, так и перерасход ассигнованных бюджетных средств являются причиной неспособности действовать в рамках утвержденного бюджета. В настоящее время расхождения между утвержденными и фактическими расходами столь значительны, что это по сути означает бесполезность утверждения бюджета парламентом. Эти расхождения возникают по трем причинам, различных по своему характеру и требующих различных решений.

78. До 1994 года основной причиной расхождений был систематический *чрезмерный оптимизм при прогнозировании объема поступлений в государственный бюджет.* Например, в 1994 году фактические поступления составили лишь 75 процентов прогнозируемых. В настоящее время наметилось некоторое улучшение ситуации. Впервые в 1995 году объем поступлений в государственный бюджет фактически превысил прогнозируемый при подготовке бюджета. Однако это еще не повод для самоудовлетворенности. По мере того как страна становится все более открытой и развивает виды деятельности, связанные с разработкой природных ресурсов, макроэкономическая ситуация в стране будет в большей степени зависеть от нестабильности, характерной для международных товарных рынков. Властям следует подготовиться к решению проблем, связанных с непостоянством бюджетных условий, выделяя определенные суммы средств на непредвиденные расходы в случае изменения макроэкономической ситуации (*циклические фонды*).

79. Еще одной причиной расхождений между указанными в бюджете и фактическими расходами является *недостаточная эффективность закона о бюджете.* В Казахстане государственный бюджет в том определении, в котором он представлен в соответствующем законе о структуре бюджета от 17 декабря 1991 года, или по сравнению с общепринятыми стандартами, больше похож на прогноз относительно движения денежных средств, чем на закон, *предусматривающий и утверждающий ассигнования.* В результате не предусмотрено каких-либо строгих санкций в отношении тех, кто принимает обязательства по расходам не имея необходимых ассигнований. Более того, действующая система предусматривает исключение из этого основного правила некоторых категорий расходов (например, кредиты, предоставляемые предприятиям или отчисления в резерв на случай убытков). Эти исключения способствуют тому, что систематически принимаются чрезмерные обязательства по расходам.

80. Новый закон о бюджете, разрабатываемый Министерством финансов, должен закрепить обязательный характер бюджетных ассигнований и содержать положение, в

соответствии с которым в отношении любого лица, признанного виновным в совершении или содействии совершению действий, связанных с получением государственных доходов или осуществлении государственных расходов не имея на то соответствующего разрешения, должно возбуждаться уголовное дело.

Таблица 9: Исполнение пересмотренного государственного бюджета на 1994 г.
(в процентах)

	Республиканский	Местные	Государственный
Общие услуги населению	53.6	75.5	55.7
Оборона	41.8	n.a.	42.0
Охрана правопорядка и безопасность	84.1	126.6	90.4
Образование	79.1	107.1	101.0
Здравоохранение	44.0	95.1	82.0
Социальное обеспечение	17.3	30.0	23.5
Жилищно-коммунальное хозяйство	2.4	1860.6	165.0
Культура, досуг, религия	50.6	139.2	76.2
Энергетика	117.5	n.a.	3320.0
Сельское хозяйство	56.9	239.8	62.1
Промышленность	51.6	n.a.	52.8
Транспорт и связь	31.8	n.a.	3320.0
Другие виды экономической деятельности	185.1	2393.8	222.5
Прочее	72.7	143.2	73.2
Итого	57.5	97.4	70.2

81. Еще одной и, возможно, наиболее важной причиной возникновения расхождений является широкое использование механизма, часто и не всегда правильно называемого *секвестрацией*[14/], для того, чтобы ограничить денежные расходы средствами на счету Казначейства. Секвестрация, использование которой было начато в 1992 году в качестве попытки сдержать рост бюджетного дефицита если не на основе обязательств, то хотя бы на кассовой основе, к 1995 году была кодифицирована в полностью иррациональный механизм. Результаты использования такого механизма неприемлемы, поскольку государство сознательно и систематически ставит себя в

[14/]Термин *секвестрация*, распространенный в рамках старой советской системы, вносил некоторую путаницу в описание характера используемых инструментов бюджетного контроля. На практике, это означает попросту *невыполение обязательств.* Термином *«секвестрация»* называют аннулирование или изъятие ассигнований. Секвестрированные средства уже не могут использоваться для выполнения обязательств по платежам. Отсутствие контроля за выполнением обязательств в рамках совестской системы позволяло бюджетным учреждениям практически беспрепятственно брать на себя обязательства по расходам. Поэтому в большинстве случаев единственным инструментом, который могут использовать налогово-бюджетные органы, является контроль за выделением средств на оплату расходов. Именно на этой стадии, а не на стадии принятия обязательств, происходит секвестрация. Если обязательства по расходам уже приняты, как обычно происходит при выплате заработной платы, пособий по социальному страхованию, оплаты коммунальных услуг и обслуживании задолженности, правительство *не выполняет обязательства* по расходам. Подобная ситуация недопустима при рациональной системе управления бюджетом.

ситуацию, когда оно оказывается неспособным выполнить обязательства по оплате расходов. Более того, финансовые решения, принимаемые под давлением этих обстоятельств, как правило, заставляют приносить в жертву те категории расходов, которые нацелены на будущее Казахстана, такие как государственные инвестиции и социальные программы, призванные облегчить положение населения в трудный период экономических преобразований. В то же время, в рамках действующей системы предпочтение отдается расходам на заработную плату, субсидирование предприятий, и, вообще говоря, поддержание существующих структур.

82. «Секвестрация» является одной из бюджетных процедур, от которой необходимо отказаться, заменив ее более целесообразными процедурами исполнения бюджета. необходимо разработать надлежащие механизмы программирования движения денежной наличности и ограничения расходов прогнозируемой суммой денежных средств на самой ранней стадии (т.е. еще до принятия соответствующих обязательств). Первый шаг в этом направлении был предпринят недавно в контексте создания новой системы Казначейства. В рамках этой новой системы ежедневное производство платежей не будет осуществляться исходя из наличия средств, но на республиканском уровне будет введена система периодического выделения средств (или *предписаний*) Казначейским управлением бюджетным учреждениям на основании прогнозируемого притока денежных средств. Это важное нововведение позволит бюджетным учреждениям планировать и корректировать свои обязательства по расходам в рамках установленного пакета ассигнований и в течение определенного периода времени, хотя этот период, следует заметить, является довольно коротким. Пока нет гарантий, что бюджетные учреждения будут поступать именно так. В качестве следующего шага система предписаний будет дополнена механизмом *глобального контроля за принятием обязательств*, обеспечивающим такой порядок, при котором бюджетные учреждения не будут принимать обязательства по расходованию средств в размере, превышающем указанный в предписании. Этому будет во многом способствовать планируемая компьютеризация казначейских операций.

83. **Эффективность и надежность бюджетной деятельности**. Кроме того, необходимо принять меры, направленные на предупреждение случаев мошенничества, незаконного присвоения и растраты средств. В этой связи необходимо в первую очередь (i) установить механизмы внутреннего контроля за расходами в рамках учреждений; (ii) установить надлежащие правила осуществления закупок; и (iii) повысить эффективность контроля на стадии, предшествующей осуществлению платежей.

84. Чтобы обеспечить полную эффективность *общего контроля,* осуществляемого Казначейством, этот контроль должен основываться на более совершенных механизмах *проверки каждой статьи расходов*, осуществляемых каждым бюджетным учреждением (в Главе V второй части настоящего доклада обсуждаются возможные варианты такого контроля, разработанные на основе международного опыта). Такой внутренний контроль не должен ограничиваться общими финансовыми соображениями, обеспечивая использование ассигнованных средств строго по назначению и соблюдение других правил, определяющих порядок осуществления государственных расходов (например, правил осуществления закупок или законодательных актов о гражданской службе).

85. Необходимо также принять меры, направленные на повышение эффективности закупок государством товаров и услуг, поскольку расходы на эти закупки почти в четыре раза превышают фонд заработной платы бюджетных учреждений. К сожалению, если не

считать расходов, финансируемых международными донорами, в частности Всемирным Банком, практически не продвинулась деятельность, связанная с установлением правил и процедур *закупок*. Закупки некоторых товаров и услуг иногда осуществляются на конкурсной основе, однако таких примеров немного. Большинство закупок осуществляются вне систематического использования процедур конкурсных торгов. Еще бóльшую обеспокоенность вызывает тот факт, что при заключении государством контрактов на закупки часто возникают конфликты интересов, что открывает широкие возможности для фаворитизма и коррупции.

86. Кроме того, необходимо усилить *контроль за расходами на стадии, предшествующей осуществлению платежей*. В настоящее время процедуры контроля за расходами не определены достаточно четко и поэтому практически не соблюдаются. Более того, ввиду многочисленных случаев невыполнения государством своих обязательств по платежам, поставщики, как правило, требуют оплаты товаров и услуг еще до их поставки. Такое положение вещей ставит под вопрос основное соображение относительно осуществления контроля за расходами: оплаченные услуги должны быть фактически оказаны. Несмотря на возможность ретроактивной проверки, это вряд ли принесет желаемые результаты и с большим трудом сможет предотвратить злоупотребления.

87. За последнее время был проведен ряд реформ. Начат процесс создания сети отделений Казначейства, которые приступили к осуществлению усиленного предварительного контроля за производством платежей. Начиная с 1 сентября 1995 года, все платежные распоряжения в рамках республиканского бюджета должны проверяться этими отделениями Казначейства. Следующим шагом будет разработка более эффективных инструментов обязательного контроля, осуществляемого должностными лицами, отвечающими за перечисление средств, путем установления правила, в соответствии с которым для каждой категории расходов должна составляться соответствующая документация в качестве основы для проверки соответствия установленным процедурам внутреннего контроля, а соответствующие должностные лица должны отказываться перечислять средства, если не соблюдены все правила.

Аудит бюджетной деятельности

88. Надлежащим образом организованный бюджетный аудит может сыграть важную роль в процессе рационализации государственных расходов. Могут использоваться самые разнообразные методы аудита - от внутреннего аудита государственных учреждений, основной целью которых является выявление случаев нарушения установленных правил, до внешних аудиторских проверок, необходимых для оценки общей эффективности государственных расходов и разработки вариантов необходимых реформ. Развитие этих функций имеет особенно важное значение для Казахстана по следующим двум причинам. Во-первых, в рамках советской институциональной системы контроль за деятельностью различных государственных учреждений осуществлялся в основном Коммунистической партией. Внезапное исчезновение внешнего контроля за деятельностью государственных органов открывает широкие возможности для злоупотреблений и использования средств не по назначению. Во-вторых, цель бюджетного аудита не ограничивается выявлением и устранением отдельных недостатков. Аудит должен также позволять оценивать эффективность государственных программ, выявлять расходы или правила их осуществления, которые уже устарели или соблюдение которых связано с определенными

трудностями или требует значительных затрат, и вносить изменения в недостаточно продуманные или слишком амбициозные реформы путем внедрения успешных нововведений и экспериментов.

89. Действующие в настоящее время системы аудита не отвечают этим задачам. Используемая система *внутреннего аудита* в основном ориентирована на контроль за деятельностью коммерческих структур. Эти функции выполняются Государственным комитетом финансового контроля (ГКФК), созданным в октябре 1992 года путем объединения отделов внутреннего аудита (ревизионных отделов) всех государственных учреждений (за исключением отделов, входящих в состав нескольких учреждений, таких как Министерство обороны, Министерство иностранных дел и Министерство внутренних дел), а при Министерстве финансов был организован отдельный КРО (контрольно-ревизионный отдел). Государственный комитет финансового контроля был наделен широкими полномочиями по осуществлению аудита финансовой и коммерческой деятельности министерств, государственных комитетов, учреждений, местных органов исполнительной власти, учреждений, действующих на основе самофинансирования и организаций, финансируемых из бюджета. Круг полномочия этого государственного органа включает также такие функции как оказание содействие правоохранительным органам и органам безопасности бороться с коррупцией и преступностью, или аудит экспортно-импортных и валютных операций. Однако на практике большинство сотрудников ГКФК, которых в настоящее время насчитывается 2,975 человек, действующих на всех уровнях органов государственного управления, занимаются аудитом коммерческих структур, в частности проверкой соблюдения ими налогового законодательства.

90. Центр внимания органов внутреннего аудита должен переключиться на государственные учреждения. Упрощению этого процесса будет способствовать реинтеграция финансового аудита в рамках Министерства финансов. Это повысит эффективность проверок и будет способствовать расширению полномочий Министерства финансов, что важно в условиях переходного периода, когда большее внимание должно уделяться управлению бюджетным процессом. Такая централизация полномочий позволит также сократить персонал ГКФК путем упразднения его отделений на районном уровне. И наконец, было бы целесообразным пересмотреть реформу, проведенную в октябре 1992 года и позволить отраслевым министерствам ввести самостоятельные системы внутреннего аудита.

91. В Казахстане никогда не выполнялись функции независимого *внешнего аудита* бюджетной деятельности. Новая Конституция, принятая в августе 1995 года, предусматривает создание Счетного комитета, который, как предполагается, возьмет на себя выполнение этих функций. Однако до сих пор меры, принятые властями в соответствии с этим положением Конституции, направлены скорее на создание инспектирующего органа, подчиняющегося Президенту, который во многих отношениях будет дублировать функции ГКФК, а не на создание учреждения, отвечающего за внешний аудит. С одной стороны, автономия комитета не гарантирована. С другой стороны, комитет может быть наделен столь широкими полномочиями, что они могут помешать ему выполнять проверочные функции, поскольку он будет вмешиваться в принятие решений руководством учреждений или в деятельность частного сектора. Чтобы счетный комитет действительно выполнял функции внешнего аудитора государственных учреждений, необходимо пересмотреть основополагающие принципы его деятельности.

Во-первых, необходимо четко установить цели деятельности этого нового органа, которая должна быть ограничиваться контролем за финансовыми операциями государственных учреждений. Во-вторых, этому органу должна быть предоставлена максимально возможная автономия: свобода выбора учреждений, подлежащих проверке, прямое взаимодействие с общественностью путем публикации наиболее важных результатов работы и назначение членов комитета на более длительные сроки (пять лет представляется минимальным рекомендуемым сроком). И наконец, этому учреждению необходимо ограничить свою деятельность на начальной стадией основной задачей проверки правильности бюджетных счетов. Если эта функция будет четко отработана, учреждение может постепенно расширить масштабы своей деятельности, взяв на себя управление проведением аудита, а затем и оценку политики.

Реформа системы государственных учреждений

92. Власти отдают себе отчет в том, что численность работников, занятых в настоящее время в государственном секторе несоизмерима с бюджетными возможностями и что ее необходимо сократить. Однако прежде всего необходимо заняться не симптомами проблемы избыточного персонала, а ее причинами, которые заключаются в неэффективности организационной структуры государственного сектора. Любое сокращение персонала государственных учреждений будет являться лишь побочным эффектом значительной реорганизации государственных структур и программ.

93. В настоящее время доля *фонда заработной платы* в бюджете, составляющая около 15 процентов общей суммы расходов из государственного бюджета, вполне соответствует аналогичным показателям по странам со средним и высоким доходом. Однако в условиях общего бюджетного дефицита, относительная доля этих расходов в ВВП сократилась с 4,8 процента в 1993 году до 2,8 процента в 1994 году. Этот показатель необычайно низок по любым международным стандартам (см. Таблицу 10). Более того, средства, выделяемые на заработную плату, объем которых сократился, приходится распределять между постоянно растущим количеством работников.

94. В результате *размер заработной платы* всех категорий работников резко сократился: зарплата наиболее низкооплачиваемых работников гораздо ниже прожиточного минимума, а наиболее высокооплачиваемые работники получают лишь незначительную часть того, что они могли бы получать в частном секторе. В качестве общего правила, начальная заработная плата профессионального государственного служащего должна по крайней мере равняться значению ВВП в расчете на душу населения. Если использовать эту норму, заработная плата «специалиста» должна быть по крайней мере в два раза выше, чем в настоящее время. Коэффициент *дифференциации* заработной платы, который в настоящее время составляет от 1 до 5, также является неоправданно сжатым. Поэтому в сложившейся ситуации необходимо повышение заработной платы всех, а не только некоторых категорий работников. Однако такое повышение возможно лишь в сочетании с сокращением штатов и повышением эффективности управления кадрами.

Таблица 10: Фонд заработной платы сектора государственного управления в отдельных странах в 1994 г.

Страна	Общая сумма расходов (% ВВП)	Фонд заработной платы (% расходов)	Фонд заработной платы (% ВВП)
Страны бывшего СССР			
Казахстан	18.2	15.3	2.8
Россия	46.3	13.5	6.3
Страны со средним доходом			
Чешская Республика 1/	51.9	8.3	4.3
Венгрия 4/	64.7	11.7	7.6
Румыния 2/	44.3	13.6	6.0
Греция 1/	43.1	22.5	9.7
Португалия 4/	48.5	24.7	12.0
Страны с высоким доходом			
Бельгия 2/	56.7	17.8	10.1
Франция 2/	54.4	14.8	8.1
Германия 2/	62.3	18.2	11.4
Ирландия 3/	54.2	18.1	9.8
Нидерланды 1/	70.9	13.3	9.4
Испания 3/	50.5	19.6	9.9
Великобритания 2/	56.2	18.6	10.4

Примечание: С учетом центральное правительство и местные органы государственного управления, но без учета фондов социального обеспечения.

1/ За 1993 г.

2/ За 1992 г.

3/ За 1991 г.

4/ За 1990 г.

Источники: МВФ: *GFS* и *IFS*; база экономических и социальных данных (*BESD*) Всемирного Банка.

95. К сожалению, в настоящее время трудно с достаточной степенью точности определить *масштабы и структуру* сектора государственных учреждений. В Таблице 5 представлено оценочное значение численности государственных служащих, составляющее около миллиона человек, однако там указано скорее количество рабочих мест в соответствии со штатным расписанием, а не фактическое количество работников. Это отражает порядок найма государственных служащих. Казахстан унаследовал от Советского Союза *открытую систему гражданской службы*, в рамках которой каждое бюджетное учреждение самостоятельно нанимает и управляет своими кадрами, заключая с ними контракты, с тем чтобы заполнить утвержденные центром позиции. При такой системе не делается различий между занятостью в государственных учреждениях и коммерческих предприятиях.

96. В качестве первого шага в процессе разработки комплексной политики в отношении занятости в государственном секторе необходимо *провести перепись* работников, занятых в секторе с указанием их характеристик (т.е. образование,

категорию). В тех случаях, когда в процессе сокращения кадров не удается избежать определенной степени децентрализации, при принятии соответствующих решений необходимо руководствоваться критериями и принципами, установленными для всего сектора государственного управления. Такая перепись позволит разработать *дифференцированный подход* к различным категориям государственных служащих, предусматривающий следующие меры:

(i) не учитывать служащих учреждений, не являющихся государственными, в числе государственных служащих.

(ii) установить специальные правила в отношении учителей и медперсонала, персонала местных органов государственного управления, судебных и законодательных органов,

(iii) предусмотреть ранний выход на пенсию некоторых категорий служащих и

(iv) перевести на другую работу, переквалифицировать или уволить работников других категорий. Когда будут получены данные о численности и составе персонала, можно будет разработать выходные пособия для различных категорий работников, не ограничивающиеся заработной платой за два месяца.

97. Сокращение кадров должно сопровождаться мерами, направленными на улучшение условий работы и финансового положения оставшихся государственных служащих. При всей ее кажущейся гибкости действующая в настоящее время *система гражданской службы* обладает многими недостатками. Во-первых, она насаждает угодничество и дисциплину в ущерб инициативе и ответственности. Во-вторых, такая система создает проблемы, связанные с излишней лояльностью, поскольку персоналу выгоднее служить интересам своего учреждения, а не всего государства. В-третьих, такая система ставит гражданскую службу в зависимость от превратностей политического процесса (государственные должности могут распределяться среди сторонников партии или политической группировки, победившей на выборах). Это особенно опасно для Казахстана, где текучесть кадров на ответственных политических должностях является довольно значительной. В-четвертых, эта система противоречит одному из основных принципов демократии: равный доступ всех граждан к государственным должностям. И наконец, в сочетании с линейной системой заработной платы, основанной на расписании должностей, способствует разрастанию административных структур.

98. В процессе разработки нового законодательства о гражданской службе властям следует рассмотреть возможность отказа от действующего в настоящее время режима и перехода на режим, в большей степени способствующий независимости и профессионализму. Это можно будет сделать после действительного сокращения кадров. Первым из важнейших шагов является подбор кадров и руководство ими государством в целом. Это должно делаться в порядке, устанавливаемом законом (а не на контрактной основе). В этой связи можно сделать выбор между должностной системой, системой рангов и смешанной системой. Ниже представлены основные преимущества и недостатки каждой из этих систем, предлагаемых для Казахстана:

- В рамках *должностной системы* (которая используется, например, в Нидерландах) размер оклада фиксируется в соответствии с должностной

квалификацией; ранг (и, соответственно, уровень заработной платы) определяется уровнем занимаемой должности, независимо от того, кто занимает эту должность. Обычно считается, что должностная система является гораздо более совершенной по сравнению с системой карьеры или рангов, поскольку заработная плата может устанавливаться в зависимости от характера выполняемой работы. Однако на практике крайне сложно учитывать эти особенности при классификации должностей, а управление кадрами в рамках такой системы требует постоянного учета особенностей персонала и выполняемой работы. Более того, такая система может затруднить мобильность персонала, поскольку перевод работника на другую должность может потребовать создания соответствующей должности.

- в рамках *системы карьеры или рангов* (например, во Франции) категория заработной платы или ранг принадлежит штатному служащему, а не структуре или классу должности. Для сравнения, систему рангов значительно проще использовать, поскольку необходимо учитывать лишь характер выполняемой работы. Поскольку категория заработной платы не зависит от занимаемой должности, гораздо проще переводить работника с одной должности на другую. К сожалению, такая система гораздо менее эффективна в плане стимулирования более эффективной деятельности персонала.

- В некоторых странах (например, в Индонезии) успешно используется *смешанная система*. Так, для иерархических функций используется должностная система, для других профессиональных и/или секретарских функций используется система рангов, а для рабочих и временно занятых используется открытая система. Следует рассмотреть возможность использования такого варианта в Казахстане.

99. Проведение политики должно сопровождаться значительным повышением уровня и усовершенствованием структуры заработной платы государственных служащих и рационализацией системы управления кадрами, с тем чтобы воспрепятствовать не предусмотренной законом оплате труда и указанию в должностном расписании несуществующих работников, что возможно при существующей системе.

E. Основные программы

100. Для того, чтобы сокращение численности сотрудников государственных учреждений принесло ожидаемые результаты, необходимо также пересмотреть действующую систему принятия обязательств по расходам на основные программы, чему во многом будут способствовать описанные выше инструменты. Продолжающийся бюджетный кризис оказывает огромное давление на государственные расходы в Казахстане. Однако, это воздействие проявляется по разному как на различные сектора, так и внутри секторов. Являясь секторами с преобладающим финансированием из государственных источников, именно образование и здравоохранение в наиболее значительной степени пострадали от бюджетного "шока". Реальное финансирование составляет почти треть от уровня 1990 года. Также увеличивается неравенство в финансировании регионов. В условиях отсутствия каких-либо значительных изменений, в настоящее время находятся под вопросом экономическая эффективность услуг и возможность дальнейшего сохранения достижений в области здравоохранения и

образования, достигнутых в прошлом. Принимая во внимание долю этих двух секторов в государственных расходах (25 процентов) и создаваемые ими рабочие места (70 процентов), они остаются приоритетными сферами для рационализации расходов. Реальный приток средств в эти сектора почти в три раза ниже уровня 1990 года. При отсутствии сколько-нибудь значительных изменений в методах оказания услуг, закрепление успехов, достигнутых в сферах образования и здравоохранения в прошлые годы, оказалось под вопросом. Поскольку размер ассигнований на эти сектора вряд ли будет увеличиваться быстрыми темпами, основной задачей политики должно стать более рациональное использование имеющихся ресурсов.

Образование

101. В сфере *образования* имеет смысл уделять основное внимание услугам общего характера (см. Таблицу 11). Однако показатель количества учащихся в расчете на одного преподавателя является крайне низким по сравнению с международными стандартами (Таблица 12). Столь низкие коэффициенты обусловлены следующими причинами: (i) чрезмерной специализацией программ обучения, особенно в профессионально-технических и высших учебных заведениях; и (ii) механизмом финансирования, который не позволяет закрывать целые классы, каким бы незначительным не было количество учащихся.

Таблица 11. Общая сумма расходов на образование на уровне учреждений, 1992-94 гг.

	1992 %	**1993** %	**1994** %
Дошкольные	4.3	12.1	12.1
Школы	52.3	48.2	46.8
Интернаты	5.8	5.1	6.6
Дополнительные школы	4.4	3.8	3.7
Досуг и тех. школы			
ВУЗ	2.7	13.1	4.3
Другие			
	13.4	13.3	11.9
	4.8	3.4	3.2
Учебники	0.3	0.3	1.0
Государственные капитальные расходы	2.0	0.8	0.2
ВСЕГО	100.0	100.0	100.0

Таблица 12: Отношение числа студентов к сотрудникам

Отношение студенты/персонал	Казахстан	Великобритания	Германия	Турция
Начальные/средние школы				
ученик:учитель	8.8 : 1	20 : 1	17 : 1	29 : 1
ученик:весь персонал	6.1 : 1			
ВУЗ				
студент:весь персонал		10 : 1	17 : 1	
студент:преподаватель	9.5 : 1			

102. В сфере *образования* основная причина возникновения проблемы чрезмерно раздутых штатов связана с методами распределения ресурсов на основе т.н. нормы «классов-комплексов» (т.е. когда за основу принимается номинальный, а не фактический размер класса), применяемыми по всей стране с первого и до последнего класса. Неизвестно, чем обоснованы такие расчеты, однако это создает заинтересованность в сохранении «лишних» классов и курсов, которые посещает небольшое количество учащихся, причем это происходит на всех уровнях системы образования: в школах, в профессионально-технических училищах и техникумах и в высших учебных заведениях.

103. Для этого необходимо принять две первоочередных меры:

- внесение изменения в программу обучения, с тем чтобы большее внимание в школах уделялось общим дисциплинам, и увеличение преподавательской нагрузки, т.е. внедрение многопредметного и многоуровневого методов обучения в районах с небольшой плотностью населения, и

- сокращение количества школ и учебных программ.

104. Чтобы способствовать консолидации школ, рекомендуется перейти на *механизм подушного финансирования* (в расчете на одного учащегося), или, по крайней мере, ограничить использование норматива класс-комплект только классами, размер которых меньше определенного минимального уровня. Классы или целые школы, где количество учащихся ниже этих минимальных нормативов, должны быть закрыты или объединены с другими более крупными учебными заведениями.

Здравоохранение

105. В сфере *здравоохранения* также наблюдается неблагоприятная тенденция выделения ресурсов в основном на больничное и стационарное лечение, на которое расходуется почти две трети имеющихся ресурсов (см. Таблицу 13). В то же время, доля расходов на поликлиники и амбулатории, а также на систему ФАП, которые являются основными учреждениями, предоставляющими услуги амбулаторно составляют от 6 до 8 процентов

от общих расходов на здравоохранение. Инфраструктура поликлиник и амбулаторных заверений на селе испытывает особенные финансовые трудности, что ставит под угрозу справедливость и эффективность расходов на здравоохранение.

106. Это далее видно из сравнения основных показателей мощностей стационаров в Казахстане, ОЭСР и других странах (Таблица 14). По доле приема в больницы, средней продолжительности пребывания (СПП) в больницах и человеко-койки, оказывается, то сектор здравоохранения Казахстана делает особый упор на стационары. Многие болезни, излечиваемые амбулаторно в других странах лечатся в стационарах в казахстане, кроме того пациенты пребывают в больницах дольше, чем за пределами бывшего советского Союза.

107. Продолжение использования основанных на нормах механизмов финансирования подчеркивает эти диспропорции. В настоящее время учреждения сектора продолжают представлять бюджетные заявки на основании норм, рассчитываемых с использованием приростных коэффициентов, зная при этом, что получено ими будет значительно меньше, чем запрашивалось. Несмотря на нехватку средств, учреждения сектора вряд ли будут сокращать объем деятельности и услуги, для оплаты которых использовались бы запрашиваемые средства. Здравый смысл подсказывает, что любые усилия, направленные на рационализацию деятельности, пойдут во вред этим учреждениям, поскольку вызовут дальнейшее сокращение расходов.

108. Приоритетным направлением деятельности должен стать переход на лечение в эффективных в плане затрат амбулаторных заведениях. Для рационализации системы распределения ресурсов с целью повышения эффективности затрат и обеспечения надежности и эффективности услуг следует сделать следующее:

(i) ввести медицинские протоколы, повышающие эффективность амбулаторного лечения, где это возможно;

(ii) расширить диагностические и лечебные возможности поликлиник и амбулаторных учреждений и увеличить их долю в общем объеме расходов на здравоохранение;

(iii) внедрить механизмы финансирования, основанные на подушном выделении средств (т.е. выделение средств на лечение определенного количества зарегистрированных пациентов).

Таблица 14: Общая сумма расходов на уровне учреждений, 1992-95

	1992	1993	1994
Больницы	73.6	71.7	73.1
Поликлиники	6.1	6.8	6.5
ФАПы	1.1	1.0	0.8
Государственные медучреждения	4.1	5.1	4.5
Другая медицинская деятельность	14.0	14.9	14.8
Государственные капиталовложения	1.0	0.5	0.2
ИТОГО	100.0	100.0	100.0

Таблица 14: Здравоохранение в отдельных странах

	Казахстан 1994	Узбекистан 1994	Киргизская Республика 1994	Турция 1992	В среднем по ОЭСР 1992
Прием в стационары (% от населения)	18.0	19.3	21.0	5.5	16.2
Средняя продолжительность пребывания (дни)	16.8	14.3	17.0	6.8	14.4
Врачи/000 населения	3.7	3.4	3.9	0.9	2.5
Места в стационарах/население	12.4	8.8	12.2	2.4	8.4

108. Ожидаемый эффект от этих двух нововведений заключается в том, что основное лечение будет осуществляться в более экономичных амбулаторных заведениях и через амбулаторные протоколы. Количество специалистов, число приемов в больницы и средняя продолжительность пребывания постепенно сократится, так как сократится потребность в дорогостоящем и длительном стационарном лечении. Сбережения должны быть сделаны на основе сокращения мощностей стационаров.

F. Цели, приоритетные направления реформы и ее осуществление

109. Реформа государственных органов необходима и неотложна. Международный опыт свидетельствует о том, что при проведении такой реформы необходимо учитывать следующие два аспекта. С одной стороны, постепенный подход, целью которого является решение проблем в конкретной области (например, проблему чрезмерной занятости в государственных учреждениях) без учета взаимосвязи между различными аспектами государственного управления (например, между занятостью в государственном секторе, административной структурой и социальной политикой); и, с другой стороны, слишком комплексный подход может не выдержать бремени своих собственных амбиций еще до того, как он сможет принести желаемые результаты. В настоящем докладе рекомендуется уделить первоочередное внимание реформам, способным оказать воздействие на систему государственных учреждений в целом, т.е. реформам, способным решить проблемы, характерные для всех государственных структур и служб, а также наметить меры в рамках реформы, которые позволят обеспечить последовательность и стабильность общей программы экономических реформ.

110. Для успешного осуществления реформы необходимо обеспечить наличие трех решающих условий: (i) четко установить цели деятельности; и (ii) разработать приемлемый в техническом и политическом отношении график проведения реформ и (iii) обеспечить необходимую организационно-правовую систему для разработки и проведения реально выполнимой программы реформ и осуществления наблюдения за ходом деятельности в рамках этой программы.

Общие задачи

111. Конечной целью реформы является обеспечение необходимого объема эффективных государственных услуг в тех областях, где наблюдается наибольшая потребность населения в этих услугах, о чем свидетельствует волеизъявление населения или ситуация на рынке, и там, где государственное вмешательство обосновано условиями рыночной экономики. Сокращение государственных структур и служб и реорганизация систем управления государственными учреждениями являются первоочередными задачами, которые необходимо решить для достижения этой конечной цели.

112. В процессе реорганизации государственных структур на протяжении ближайших двух-трех лет власти могут попытаться решить следующие задачи:

(i) сокращение количества учреждений первого уровня менее чем до ста административных единиц, выполняющих определенные функции на общегосударственном уровне;

(ii) сокращение количества учреждений уровня Кабинета министров приблизительно до 20 единиц и предоставление им полномочий, связанных с разработкой политики, управлением, подготовкой и исполнением бюджета в пределах своей юрисдикции;

(iii) создание 287 городских органов местного самоуправления и 200-400 органов местного самоуправления в сельской местности; и

(iv) изменение порядка передачи полномочий центрального правительства местным органам государственного управления.

113. В то же время, властям необходимо решить следующие задачи:

(i) в законодательном порядке организовать общегосударственную систему гражданской службы, в которой будет занято около 100 000 специалистов на республиканском и территориальном уровнях (включив в законодательства специальные положения относительно государственных служащих на местах, а также учителей и персонала медицинских учреждений); и

(ii) установить процедуры бюджетной деятельности, позволяющие эффективно распределять бюджетные ресурсы между отдельными приоритетными государственными функциями в ближайшее время и в среднесрочной перспективе.

Приоритетные задачи

114. Изложенные выше задачи, несомненно, являются амбициозными. Поэтому в настоящем докладе властям рекомендуется придерживаться постепенного подхода, и составить график принятия основных мер в соответствии с их неотложностью и потребностями в достижении политического консенсуса и/или в проведении подготовительной работы.

115. *Первоочередной задачей* должно стать повышение эффективности распределения бюджетных ресурсов и механизмов контроля за бюджетной деятельностью, а также сокращение административных структур. Это объясняется не только тем, что эти две области деятельности в настоящее время характеризуются наиболее серьезными недостатками, но и потому, что они имеют наибольшее значение для успешного проведения реформы. И это не только потому, что, по крайней мере, в плане управления бюджетным процессом уже разработаны конкретные предложения. Решающие успехи в процессе управления бюджетной деятельностью и реорганизации административной структуры также являются предпосылками принятия других необходимых мер, таких как создание гражданской службы в законодательном порядке, пересмотр социальной политики и развитие органов местного самоуправления. Действительно, реорганизация бюджетной системы и административной структуры позволит властям, в частности, начать деятельность по одному из двух направлений реформы, а именно, к разработке надлежащих механизмов административной и бюджетной децентрализации полномочий центрального правительства путем их передачи (или делегирования) местным органам государственного управления. Аналогично, реформу бюджетной системы следовало бы начать с секторов образования и здравоохранения.

116. По мере развития деятельности по этим основным направлениям, власти могут «передохнуть» и обдумать *последующие стадии реформы.* Например, что касается децентрализации, эта «передышка» может быть использована для разработки механизмов распределения полномочий между местными органами и их подотчетности, без которых местные органы остаются загадкой; для достижения политического консенсуса относительно социально-экономического значения децентрализации; и для соответствующей реорганизации структуры юрисдикций и органов государственного

управления, а также для разработки эффективной системы финансирования местных органов. Аналогично, эта «передышка» должна быть использована для достижения консенсуса относительно нового законодательства о гражданской службе, а также для создания необходимых систем управления кадрами. И наконец, опыт, накопленный на начальных стадиях процесса рационализации системы расходов на социальную сферу, может быть использован при разработке и проведении более комплексной, продуманной и целенаправленной реформы социальной политики и программ государственных расходов.

Организационно-правовая основа

117. Для успешного проведения предлагаемых реформ системы государственных учреждений необходима твердая решимость правительства, а также соответствующая институциональная основа. Оба этих условия необходимы для продолжения процесса преобразований несмотря на сопротивление окопавшихся бюрократических структур и трудности переходного периода, которые могут оказать крайне неблагоприятное воздействие на некоторые категории государственных служащих и потребителей государственных услуг.

118. В сфере *государственных финансов* руководство процессом реформ должно, несомненно, взять на себя Министерство финансов. При содействии Казначейства США, Агентства международного развития США и советников МВФ в рамках министерства уже проработан ряд предложений, представленных в настоящем докладе, в частности относительно создания новой системы Казначейства [15/].

119. Вместе с тем, еще предстоит организовать систему *управления и финансирования процесса реорганизации гражданской службы.* Поскольку этот процесс охватывает всю систему государственных органов, все министерства, государственные комитеты и находящиеся в их ведении учреждения, а также местные органы государственного управления и органы местного самоуправления, рекомендуется передать все полномочия по управлению процессом реформ органу, осуществляющему общее руководство работой всей системы государственных органов и возглавляемому Премьер-министром, с тем чтобы в круг его полномочий входили все функции, связанные с обеспечением нормального функционирования институциональной структуры. Этот орган должен отвечать за разработку программы действий, элементов стратегии, определение стадий процесса реформ и осуществление преобразований на каждой из стадий этого процесса. Этот орган может включать два специализированных отдела, один из которых будет заниматься структурой государственных услуг, а другой - гражданской службой, причем в состав каждого из этих отделов должны входить организационные единицы, отвечающие за разработку правил и управление. Отдел, занимающийся гражданской службой, может послужить основой для создания постоянного учреждения, в задачи которого будет входить общее руководство людскими ресурсами (в том числе установление более открытых и справедливых процедур подбора кадров).

[15/]Этот компонент реформы поддерживается также в рамках Проекта модернизации Казначейства, осуществляемого Всемирным Банком.

120. И наконец, в условиях раздробленности государственных учреждений, отвечающих за конкретные сектора невозможно будет осуществлять упомянутые выше структурные реформы в сферах *образования и здравоохранения*: необходима консолидация роли государственных учреждений с целью эффективного руководства этим процессом. Чтобы стало возможным планирование деятельности в рамках реформ в секторах и прогнозирование потребностей в ресурсах, все учреждения здравоохранения и образования должны быть переданы в ведение соответствующих министерств и их территориальных отделений (в рамках передачи полномочий, предложенной в параграфе xix). Вместе с тем, министерства здравоохранения и образования должны отвечать за программирование и управление государственными расходами в своих секторах.

G. Заключения

121. Государственным органам, управляющим административной и финансовой деятельностью, еще предстоит приспособиться к коренным политическим и экономическим изменениям, произошедшим после распада СССР. Однако в условиях финансового кризиса ресурсы, необходимые для финансирования обширной сети государственных учреждений, резко сократились. Вместо сосредоточения вмешательства на наиболее приоритетных направлениях деятельности, это сокращение бюджетных ресурсов привело к снижению эффективности государственных услуг по всей стране.

122. Становится все более очевидным, что процесс консолидации и реорганизации системы государственных органов более не может откладываться. Новая Конституция страны, принятая 30 августа 1995 года, устанавливает основополагающие принципы, в соответствии с которыми будет осуществляться преобразование государства. Нет готовой модели процесса преобразований. Однако большинству стран пришлось столкнуться с проблемами, стоящими в настоящее время перед Казахстаном. Они решали эти проблемы с учетом национальных особенностей и конкретных условий. И теперь Казахстан имеет возможность воспользоваться международным опытом.

123. В настоящем докладе, основанном на международном опыте, предпринимается попытка изложить различные варианты реформ, которые страна могла бы использовать. В докладе изложены следующие пять основных направлений реформ, которые могут являться приоритетными в условиях Казахстана:

(i) целенаправленное сокращение административных структур, которое будет сопровождаться (несомненно болезненным) увольнением избыточного персонала;

(ii) консолидация учреждений социального сектора путем более широкого использования амбулаторного лечения в сфере здравоохранения и увеличения количества учащихся в расчете на одного преподавателя в сфере образования;

(iii) разработка и внедрение инструментов управления бюджетным процессом, целью которого является отбор наиболее приоритетных направлений деятельности и отказ от распределения ресурсов без учета реальных

потребностей (как это происходило в рамках командно-административной системы);

(iv) дифференциация государственного вмешательства в различных регионах страны в соответствии с приоритетами и потребностями местного населения путем постепенной передачи полномочий органам местного самоуправления;

(v) создание систем управления кадрами, способствующих непрерывности работы гражданской службы и повышению заинтересованности и профессионализма государственных служащих.