

КОНЦЕПЦИИ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВА КАК ПОЛИТИЧЕСКОЙ КАТЕГОРИИ

Н. М. Тюлюндиева, кандидат экономических наук

The author of the article offers new approach for researching the budget process. The public budget is investigated as a policy category. The budget process is analyzed within theoretical framework of the policy process: the concept of policy cycle, the institutionalism theory, the open system theory, theory of budgetary incrementalism and the rationalism theory.

Бюджет государства неразрывно связан с системой экономических отношений, государственного управления, государственной (общественной) политикой и правом. Это означает, с одной стороны, что бюджетная политика оказывает влияние на экономику страны, общественную политику, структуру органов государственного управления и правовую систему. С другой стороны, бюджет формируется под воздействием не только экономических отношений, но и системы государственного управления, общественной политики и права. Таким образом, бюджет выступает политической категорией.

Для разработки теоретических подходов к рассмотрению бюджета государства как политической категории нами осуществлена попытка исследования бюджетного процесса в рамках основных теорий государственной политики: институционализма, концепции политического цикла, теории рационализма, инкрементализма и теории открытых систем.

Первостепенное значение для исследования процесса управления бюджетом государства, на наш взгляд, имеет концепция *политического цикла*, интерпретирующая государственную политику как результат политической деятельности, имеющей фиксированные ступени и этапы. Бюджет государства также проходит бюджетный цикл, включая процессы разработки проекта бюджета в органах исполнительной власти, его рассмотрения и утверждения в органах законодательной власти, исполнения бюджета исполнительными структурами, мониторинга, контроля и аудита (оценки). В ходе бюджетного процесса определяется, какие государственные услуги будут

предоставляться обществу и как они будут финансироваться. Эффективность размещения и использования бюджетных ресурсов зависит прежде всего от того, как протекает бюджетный процесс.

Известно, что эффективность размещения и использования частных ресурсов регулируется рынком. В государственном секторе решения об использовании ресурсов не могут приниматься автоматически, на основе сигналов от цен и прибылей из-за специфических особенностей принятия государственных решений [1].

Государство при принятии решений может руководствоваться разными мотивами. Во многих случаях из-за того, что многочисленные и сложные цели политики не могут быть оценены научно, бюджетный процесс подвержен политическим воздействиям в ходе переговоров по принятию решений.

Поэтому при протекании бюджетного процесса основное внимание должно уделяться, наряду с полным осуществлением стадий и процедур бюджетного цикла, в первую очередь эффективности разработки, реализации и мониторинга бюджета и участия в бюджетном процессе государственных и общественных структур, а также учету влияния политических факторов и интересов на бюджет государства.

Теория *институционализма* трактует государственную политику как результат непосредственной деятельности государственных институтов (правительства, парламента, министерств, судебных органов и др.), использующих определенные административные процедуры и механизмы на основе правовых

норм. Основное внимание при этом уделяется созданию формальных структур (политических и государственных институтов), их правовому статусу и административному процессу.

В рамках данной концепции бюджет государства также рассматривается как результат взаимодействия государственных институтов, участвующих в бюджетном процессе и при этом использующих определенные законодательные процедуры и правила.

Правительство может осуществлять бюджетный процесс без установления норм и правил. Вместе с тем четкие и детализированные процедуры являются барьером на пути продвижения индивидуальных интересов выборных представителей и бюрократов. Система, предусматривающая, с одной стороны, ответственность, а с другой - стимулы для реагирования выборных представителей и государственных служащих на общественные потребности, с большей вероятностью будет принимать решения в общественных интересах, гарантируя гражданам желаемое количество и качество государственных услуг в необходимые сроки и в нужном месте и по наименьшей стоимости для общества.

Бюджетный процесс должен обеспечивать представление корректной и полной информации для лиц, принимающих решения. Ограниченность доступной информации является фактором, негативно сказывающимся на выработке и реализации решений, основанных на общественном выборе [2]. Поэтому в законах должно быть определено, какая информация (документы политики) и в каком формате будет предоставлена при принятии решений по бюджету.

Государственные финансовые менеджеры, размещая ресурсы между государственными функциями и государственным и частным секторами, ожидают, что бюджетные процедуры:

- 1) обеспечат условия для соблюдения фискальной дисциплины и контроля;
- 2) будут способствовать размещению государственных (общественных) ресурсов в первую очередь на цели стратегической приоритетности;
- 3) будут поощрять эффективное и рациональное использование ресурсов государственными агентствами в ходе реализации государственных программ [3].

Процедуры касаются бюджетного планирования и разработки проекта бюджета, его рассмотрения, исполнения бюджета и аудита. Функция контроля над расходами в бюджетировании включает:

- ограничение расходов в зависимости от располагаемых финансовых средств;
- гарантирование, что утвержденные бюджеты исполнены;
- поддержание законности исполнения бюджетов агентств.

Подфункция контроля, удостоверяющая, что бюджетные траты соответствуют законодательно одобренным, помогает собрать информацию для оценки затрат, необходимую в подготовке новых бюджетов и проведении аудитов. Внутренний аудит проводится в течение финансового года, а внешний - после его завершения. Контрольная функция законодательной ветви власти за исполнением бюджета во многих странах утверждена конституционно, например, в Германии [4].

Если правительство желает стать гибким, ответственным и подотчетным, то ограниченный внутренний и законодательный контроль определенно должен измениться: от контроля над внутренней деятельностью агентств до контроля их внешних результатов (для общества).

Бюджетный процесс должен обеспечить выделение финансовых ресурсов на программы и проекты, которые наиболее важны и актуальны для общества. Правительство и законодательная ветвь власти в ходе бюджетного процесса должны обеспечить направление общественных ресурсов на предоставление нужных обществу услуг.

Теория *открытых систем* описывает государственную политику, используя входные параметры, процесс преобразования их и результаты с механизмом обратной связи. Этот подход применим и к бюджетному процессу. Входные данные для разработки бюджета и бюджетной политики должны формироваться с участием внешних участников, процесс преобразования находится в пределах бюджетной системы, где намереваются получить продукт в виде специфических бюджетных программ и расходов, направленных на решение проблемы.

В рамках теории *открытых систем* бюджет государства должен выступать результатом связи органов государственного управления с

внешней средой: отражать нужды и запросы общества и реагировать на соответствующие вызовы и факторы внешней среды. Поэтому, чтобы планировать и управлять бюджетом государства, необходимо выделить, оценить и проанализировать основные факторы внешней среды, воздействующие на органы государственного управления и власти, а затем определить бюджетную стратегию и тактику с учетом долговременных тенденций и благоприятных возможностей, социальных аспектов, избегая больших рисков.

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

- политическую систему (разделение властей, бюджетная система, полномочия участников бюджетного процесса, политическая культура);
- правовую систему (содержание и особенности бюджетного законодательства, эффективность исполнения законов и др.);
- экономическую систему (система производства и распределения, экономическое планирование и регулирование, структура занятости, налоговая и таможенная система и др.);
- социально-культурную систему (социальная структура, характер национально-этнических и религиозных групп, демографическая структура, социальные ценности и нормы поведения, система образования, национальный характер и психология, профессиональная этика и традиции и др.);
- технологическую систему (тенденции развития науки и техники, передовые идеи и концепции, система управления инновациями, информационные системы, новые технологии, товары и услуги и др.); интеграционные союзы, особенности внешней политики и др.).

Труднее всего разрабатывать и реализовывать бюджетную политику или государственные решения в условиях сложной и быстро меняющейся внешней среды, что создает высокий уровень неопределенности и ведет к большим рискам. Так, нестабильная политическая среда в Кыргызстане крайне негативно влияет в целом на экономическую политику и, в частности, на бюджетную по-

литику, а высокий уровень коррумпированности государственного аппарата приводит к значительному снижению эффективности управления бюджетом государства.

Одновременно с исследованием общей среды и определением ее ключевых элементов, которые оказывают наибольшее влияние на управление бюджетом государства, выделяют и анализируют внутреннюю среду. Она представляет собой конкретные внешние организации и группы, которые оказывают или могут оказать непосредственное влияние на государственную бюджетную политику в таких вопросах, как постановка и выбор приоритетов бюджета, принятие решений по бюджету, выделение бюджетных ресурсов, сотрудничество и т. д.

Все факторы внешней среды обладают неоднородным потенциалом, их влияние или давление может проходить в различных формах, через многочисленные каналы и механизмы, иногда в соответствии с официальными процедурами, в отдельных случаях на основе неформальных отношений, иметь различные результаты и последствия. Поэтому важно знать не только природу этих факторов и их значение, но и механизмы и методы их влияния на политику.

В Кыргызстане государственный бюджет подвержен в первую очередь влиянию внешней среды со стороны международных финансово-экономических организаций и иностранных доноров. Такое влияние наглядно прослеживается на протяжении всего периода независимого развития Кыргызстана, соответственно реформы в бюджетной сфере протекают при активном участии и влиянии международных организаций и их ресурсов.

С другой стороны, в стране укрепилось влияние гражданского общества на бюджетный процесс, что должно найти отражение во внедрении определенных принципов управления бюджетом государства.

Теория инкрементализма (постепенных шагов) трактует государственную политику как пошаговую, преимущественно текущую, деятельность государственной бюрократии по эволюционному изменению существующей ситуации. Данная теория, одна из немногих, при рассмотрении общественной политики в центр внимания выдвигает бюджет государства.

Важнейшим определяющим фактором формирования бюджета данного года, на-

стаивают инкременталисты, является прошлогодний бюджет, а большинство бюджетов можно рассматривать как результат прошлых решений [5]. Они говорят, что бюджет сравним с айсбергом, большая часть которого располагается ниже поверхности, вне какого бы ни было контроля. Многие статьи бюджета – стандартные, просто повторяются из года в год, пока не возникает причина пересмотреть их. Годовые показатели бюджета рассчитываются исходя из принятых долгосрочных соглашений и просто включаются в бюджет. В то же время после того, как прошлые обязательства погашены, довольно скромная доля – редко более 30%, часто ниже 5% - остается в распоряжении какого-либо органа на практике.

Бюджетирование носит инкрементальный характер, говорят инкременталисты, а не всеохватывающий [5]. Основу для понимания процесса формирования бюджета агентства составляет тот факт, что он каждый год полностью никогда не пересматривается, то есть ежегодной трансформации значимости всех существующих программ по сравнению с альтернативными вариантами не происходит. Вместо этого новый бюджет агентства основывается на бюджете прошлого года, при этом первостепенное внимание уделяется узкому перечню предполагаемых повышений или сокращений объемов финансирования. Устоявшийся бюджет в сочетании с общественным невмешательством позволяет тем, кто определяет новый бюджет, иметь дело с относительно малым количеством изменений при подготовке проектов бюджета. Их внимание фокусируется на небольшом количестве статей, по которым разгораются бюджетные баталии. Политическая реальность ограничивает внимание народных представителей на тех статьях, где они могут что-то изменить, а это, как правило, несколько новых программ и, возможно, урезание расходов в старых программах.

Для недопущения инкрементального характера бюджетного процесса государство должно иметь в своем распоряжении множество креативных подходов для обеспечения необходимых обществу услуг.

Один из прогрессивных подходов к управлению бюджетными ресурсами государства фокусируется на услугах, предоставляемых государством. Ресурсы государства огра-

ничены, поэтому необходим выбор, который осуществляется с учетом влияния внешней среды. В первую очередь при разработке бюджетных планов важно, хотя это трудно осуществить, сфокусироваться на услугах, обеспечиваемых государственными структурами, а не на ресурсах, приобретаемых государством.

Все ресурсы, контролируемые правительством, должны быть доступны для удовлетворения потребностей общества. Конкурентное распределение ресурсов и конечное размещение государственных (общественных) средств должны проводиться в прозрачных условиях. Не должно быть барьеров для скрытия информации о принятии бюджетных решений для гарантирования продолжения деятельности государственных структур, разработки новых программ и размещения ресурсов между ведомствами.

Концепция *рационализма* рассматривает государственную политику как результат планомерной деятельности государства с использованием новейших методов не только управления политическим циклом, но и планирования, прогнозирования и анализа документов политики.

Понятие рациональности, на наш взгляд, применимо к различным компонентам процесса управления бюджетом. Это может быть проблема выбора функций государственного управления для финансирования, внедрения рациональных процедур при рассмотрении бюджета в парламенте и др.

В КР в рамках концепции рационализма при разработке государственного бюджета в первую очередь должны использоваться научно обоснованные методы прогнозирования и планирования. Для разработки оптимальных научно обоснованных целей и задач бюджетной политики при разработке программного бюджета рекомендуется широко использовать математические и статистические методы исследований и повышать квалификацию государственных служащих.

Однако независимо от направленности исследования эффективная организация бюджетного процесса должна основываться на следующих требованиях:

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

тов, осуществляющих четко определенные функции, основанные на формальных правилах, взаимодействующих между собой в процессе принятия оптимальных решений;

наличие законодательно установленных, четких, детализированных процедур, норм и принципов бюджетного процесса, предусматривающих, с одной стороны, ответственность, а с другой - стимулы для реагирования выборных представителей и государственных служащих на общественные потребности, что с большей вероятностью послужит принятию решений в общественных интересах;

расширение полномочий и ответственности участников бюджетного процесса, привлечение общественности для укрепления потенциала государства для эффективного и рационального использования бюджетных ресурсов;

открытость и прозрачность планирования и использования общественных бюджетных ресурсов;

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

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

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

Jakobson, L.I. Ekonomika obshchestvennogo sektora. Osnovy teorii gosudarstvennyh finansov. - M.: Aspekt press, 1996. - S. 112.

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

4. Мюллер, Р., Райтер, Х. Государственное финансовое хозяйство в Германии: Учебные тексты для поддержки сотрудничества государственных администраций // Сборник 3. - М.: Трансформ, 1996. - С. 28.

Muller, P., Raiter, H. Gosudarstvennoe finansovoe hoziastvo v Germanii: Uchebnye texty dly podderjki sotrudnichestva gosudarstvennyh administratsiy // Sbornik 3. - M.: Transform, 1996. - S. 28.

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

Март 2012 г.

ALFRED MARSHALL'DA EKONOMİNİN STATİK DURUMDAN DİNAMİK DURUMA HAREKETİNDE GİRİŞİMCİ'NİN ÖNEMİ, GİRİŞİMCİ SERMAYESİ VE İKTİSADİ BÜYÜME İLİŞKİSİ

H. Doğan, Yard. Doç. Dr. Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi

In this paper, we reviewed the concept of entrepreneurship of neo-classical economist Alfred Marshall and the relation of entrepreneurial capital and economic growth. The number of theoretical models, and empirical studies analyzing the role of entrepreneur in economic growth has increased in the light of old, and new definitions that were brought up to the concept of entrepreneurship.

Neoclassical economist Alfred Marshall argued that entrepreneurs have an important function in dynamics and growth of economies. The statement is also emphasized to be indispensable case in that the entrepreneurial skills is essential in the global competitive scale of countries at the side of theoretical and practical studies in relation to the role of entrepreneur in economic growth. Especially, in recent years the concept of entrepreneurship capital has been started to be used as an issue of empirical studies, in investigating whether the ability to establish new firms has any effects on whole or regional scale of economic growth of countries'.

In this study, the author has reviewed the literature on the validity of positive impact of entrepreneurship on economic growth, by reviewing literature that covers both empirical and theoretical researches, thus approves this validity of the implications that Alfred Marshall has made in his magnum opus that was written on the basis of his analytical analysis and investigations.

I.Giriş

Üretim fonksiyonunda yer alan üretim faktörlerini bir araya getiren girişimci var olan

veya yaratılan bir ihtiyacın giderilmesi fikrine sahip olan, işi tasarlayan, belirsizlik altında risk üstlenerek gerekli hazırlıkları ve masrafları yapan