

Сабырова Г.Ж.

ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК ОСНОВА ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Zh.G. Sabyrova

PROGRAMME-BUDGETING AS THE BASIS FOR INCREASING THE EFFICIENCY
OF BUDGET EXPENDITURES

УДК 657:336.146

Статья посвящена актуальной проблеме – внедрению программного бюджетирования, посредством разработки программных бюджетов в рамках основных направлений бюджетной политики Кыргызской Республики. Рассматриваются сущность и проблемы внедрения программного бюджетирования в КР.

Ключевые слова: бюджетная политика, программный бюджет, программное бюджетирование, эффективность бюджетного планирования.

The article is devoted to the actual problem is the introduction of program budgeting through the development of programme budgets in the framework of the budget policy of the Kyrgyz Republic. Discusses the nature and problems of introduction of program budgeting in the KR.

Key words: fiscal policy, programme budget, program budgeting, the effectiveness of budget planning.

Среднесрочным планом действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы, утвержденного Постановлением Правительства КР №675 от 03 октября 2012 года запланированы мероприятия по внедрению механизмов, обеспечивающих модернизацию системы государственного управления в финансово-экономической сфере. Основной задачей реформ является повышение эффективности деятельности государственного аппарата за счет внедрения новой модели государственного планирования и бюджетирования, упорядочения процедур предоставления государственных услуг в целях повышения их качества, модернизации государственной службы, создание и развитие "электронного правительства" в увязке с административной реформой.

В настоящее время в Кыргызской Республике в рамках перехода на программное бюджетирование перед Правительством КР встал ряд сложнейших задач по трансформации действующего бюджетного процесса, по внедрению новых инструментов бюджетирования, по изменению системы управления общественными финансами в целом. Правительство КР активно пропагандирует новую модель и осуществляет целый комплекс мероприятий по стимулированию распорядителей бюджетных средств к реформированию.

В то же время, важнейшей проблемой, с которой столкнулись государственные учреждения, стало отсутствие системной методологической основы таких нововведений. Действующее законодательство недостаточно четко регламентирует новую модель бюджетирования, в том числе и в части понятийного аппарата и обеспечения взаимосвязи

внедряемых инструментов. В связи с этим, возникла необходимость в оказании методологической помощи в понимании целей и задач перехода к модели программного бюджетирования, и тех шагов, которые необходимо предпринять для внедрения указанной модели.

Программное бюджетирование – процесс составления бюджета, ориентированного на достижение результатов от финансирования целевых программ посредством государственных расходов.

Целью программного бюджетирования является повышение социальной и экономической эффективности расходов бюджета. При этом ключевыми преимуществами программного бюджета являются повышение фискальной устойчивости и эффективности деятельности отраслевых ведомств, более тесная связь бюджета со стратегическими целями развития, связь расходов с результатами деятельности ведомств, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих полномочий.

Плюсы программного бюджетирования заключаются в следующем:

- ✓ фокусирует бюджет на политически заданных целях социально-экономического развития;
- ✓ обеспечивает целостную стратегию не только для краткосрочного исполнения бюджета, но и для долгосрочного стратегического планирования;
- ✓ делает менеджеров программ ответственными за целевое использование подконтрольных им ресурсов;
- ✓ генерирует информацию о результативности, позволяя улучшать поставку услуг и перераспределять ресурсы в пользу более результативных программ и возникающих приоритетов;
- ✓ повышает прозрачность бюджета и доступность для всех заинтересованных лиц.

Основными элементами программного бюджетирования являются:

- видение стратегической перспективы, т.е. ясные цели и задачи;
- определение приоритетности программ;
- непосредственный результат выражается через измеряемые показатели;
- подотчетность, предполагающая ответственность за достижение результатов;
- сопоставление с реальными полученными непосредственными результатами для оценки эффективности и результативности.

Ориентированное на результат бюджетирование во многом схоже с программно-целевым методом и, в частности, с целевыми программами, так как в его основе лежит установление количественно

измеряемых целей и средств, необходимых для их достижения. Однако в отличие от целевых программ ориентированное на результат бюджетирование не требует создания специальных структур в виде дирекций, межведомственных комиссий или некоммерческих организаций и может применяться на уровне линейных министерств и ведомств. Бюджеты этих министерств принимают форму программ, имеющих конкретные измеримые цели и соответствующие ресурсы. Руководители программ имеют возможность гибко использовать выделенные средства, сообразно целям своей программы.

В содержательном смысле бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой совокупность трёх базовых элементов, составляющих его специфическое содержание:

- 1) результативное среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование;
- 2) программно-целевой метод распределения расходов;
- 3) система контроля результативности бюджетных расходов.

Бюджетная реформа в Кыргызской Республике началась в 2011 году, когда в пилотный проект по программному бюджету были включены шесть отраслевых министерств, которые представили свои бюджеты на 2012-2014 годы по бюджетным программам. Программные бюджеты позволят наглядно просматривать не только цели, приоритеты и направления деятельности министерств и ведомств, но и бюджетные меры, с распределением средств по ним, указанием индикаторов результативности и их целевых значений.

В число шести пилотных министерств были включены: Министерство сельского хозяйства и мелиорации КР, Министерство транспорта и коммуникаций КР, Министерство молодежи, труда и занятости КР, Министерство внутренних дел КР, Министерство образования и науки КР, Министерство здравоохранения КР.

При этом, были установлены основные требования к программным бюджетам министерств и ведомств, к числу которых отнесены:

- соответствие целям и задачам сектора;
- охват всех функций, всех подразделений и всего бюджета министерства/ведомства;
- пропорциональное распределение средств;
- устойчивая во времени структура: не должна значительно изменяться со временем;
- разумное количество программ (3-8) и мер (2-7 на каждую программу);
- обязательная программа «Планирование, управление и администрирование».

В 2012 году, работы по внедрению программного бюджетирования продолжились. Был расширен список министерств и ведомств, представляющих бюджеты на 2013-2015 годы в программном формате с 6 до 15. В 2013 году при подготовке проекта бюджета на 2014-2016 годы список министерств и ведомств, представивших бюджеты в программном

формате, был расширен с 15 до 28. Таким образом, Министерство финансов КР ежегодно расширяется список министерств и ведомств, представляющих бюджеты в программном формате.

Однако, несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы КР, существует множество проблем объективного и субъективного характера, среди которых можно выделить следующие:

- отсутствие единой системы целевых показателей и использование ее в бюджетном планировании;
- отсутствие механизмов обеспечения результативности бюджетных расходов;
- отсутствие системы мониторинга и оценки результативности деятельности учреждений государственного сектора;
- низкий уровень профессиональной подготовленности государственных служащих;
- проблемы субъективного характера как нежелание менять устоявшуюся практику;
- неадекватное понимание проводимых реформ, обеспечивающих модернизацию системы государственного управления.

В настоящее время отсутствуют включенные в бюджетный процесс механизмы среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов, что проявляется в:

- 1) отсутствию четких формулировок среднесрочных ориентиров, критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;
- 2) отсутствию четких критериев и системы оценки результатов деятельности (в том числе и конечных финансовых результатов) органов власти различных уровней;
- 3) ограниченности полномочий и ответственности распорядителей бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;
- 4) преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств.

Еще один важный элемент - это целеполагание, определенность целей. Чтобы оценить эффективность чьей-либо деятельности, требуется разработать показатели результативности. Вся деятельность органов управления должна раскладываться на понятные цели, задачи, мероприятия и показатели их реализации. Данная система даст возможность справедливо и экономически обоснованно распределять бюджетные ассигнования, а также концентрировать ограниченные ресурсы бюджета на решении приоритетных задач государственной политики.

Несмотря на ежегодно проводимые Министерством финансов Кыргызской Республики семинары и тренинги существует множество проблем, связанных с недостаточным потенциалом специалистов

отдельных отраслевых министерств к формированию бюджетов на программной основе. В первую очередь, это связано с постоянной текучестью кадров в государственных органах, а также сопротивлением некоторых министерств и ведомств новшествам, сопровождаемым нежеланием понимать основы программного бюджетирования.

Формальный подход министерств и ведомств к программному бюджету, поскольку финансирование министерств и ведомств осуществляется по экономической классификации, в силу чего специалисты отдельных отраслевых ведомств по-прежнему считают составление бюджета на программной основе просто дополнительной нагрузкой, не осознавая его реальной пользы.

Таким образом, сложившаяся организация бюджетного процесса существенно ограничивает возможности и стимулы повышения эффективности управления государственными финансами и переориентации получателей бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение общественно значимых и измеримых конечных результатов.

Внедрение нового метода бюджетирования может быть эффективным при условии преобразования государственного сектора в целом. Речь идет в первую очередь об административной реформе, а также о реализации других направлений совершенствования системы государственного управления. В частности, к ним относятся:

- изменение и оптимизация структуры исполнительной власти;
- устранение дублирующих и избыточных функций органов исполнительной власти и их рациональное сокращение;
- разграничение задач и функций разработки и реализации государственной политики в определенных сферах и в административной деятельности (непосредственной организации выполнения работ).

На сегодняшний день можно сказать, что мы находимся лишь на нулевом уровне формирования программного бюджета – не определены названия ключевых государственных программ. Надо полагать, что формирование программного бюджета будет осуществляться, на основе главных направлений Программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, одобренной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 г. № 218

На базе этой Программы должен был быть сформирован первый крупный блок – государственные программы. Их предполагается разбивать на подпрограммы, на реализацию которых, собственно,

и были бы выделены бюджетные средства главным распорядителям бюджетных средств. Далее, опираясь на бюджетную классификацию, Минфин КР самостоятельно должен подсчитать, сколько в конечном итоге нужно денег на реализацию мероприятий, необходимых для достижения результатов, на которые направлены программы и подпрограммы, и на основании всего этого сформировать программный бюджет. Но, как оказалось, действующая бюджетная классификация не позволяет формировать бюджет по целям и результатам.

Для успешного внедрения нового метода бюджетирования, должен быть разработан четвертый вид бюджетной классификации (помимо экономической, ведомственной и функциональной) по целям и задачам государственной политики – программной классификации. Частично программная классификация может совпадать с функциональной, однако в отличие от последней она должна отражать цели и задачи текущего, а не долгосрочного периода.

Кроме того, бюджетную классификацию надо согласовать с международными стандартами финансовой отчетности общественного сектора и статистики государственных финансов.

Как показывает международный опыт внедрения программного бюджетирования, для перехода к новой системе планирования бюджета наряду с обеспечением устойчивой сбалансированности бюджета, необходимы глубокие преобразования всей системы государственного управления. Форсированное ее внедрение может привести к ослаблению финансовой дисциплины, снижению подотчетности и прозрачности использования бюджетных средств, росту управленческих расходов, неоправданному усложнению бюджетного администрирования, что не способствует процессам децентрализации власти и борьбы с коррупцией, повышения прозрачности бюджетов и развития общественного мониторинга за их исполнением.

Литература:

1. Афанасьев М.П. Основы бюджетной системы. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2004.
2. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.
3. Придатчук М.П. Построение бюджетирования, ориентированного на результат//Финансы и кредит. 2006.- № 15.
4. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017, одобрена Постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 № 218
5. Фадейкана Н.В. Реформа бюджетного учета: тенденции, проблемы, сомнения и надежды. // Аваль. – 2007 № 1.

Рецензент: д.э.н. профессор Чалова К.