

*Сабырова Г.Ж.*

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ**

*G.Zh. Sabyrova*

**ON SOME PROBLEMS OF BUDGET PLANNING IN STATE EDUCATIONAL  
INSTITUTIONS**

УДК 657:336.146

*В данной статье рассматриваются актуальные проблемы перехода к новой системе планирования бюджета деятельности учреждений образования - программного бюджетирования*

**Ключевые слова:** *финансирование, бюджетное планирование, программное бюджетирование, бюджетная классификация, программная классификация.*

*This article discusses the current problems of the transition to the new system of budget planning activities of educational institutions - program budgeting*

**Keywords:** *finance, budgeting, program budgeting, budget classification, program classification.*

Образование - это самая массовая отрасль социальной сферы, в которой на конец 2013 года из 5551,9 тыс. человек населения республики задействовано 1610,8 тыс. человек или 29 % постоянного населения республики. Среди них на всех ступенях образования (от школьного до высшего) обучается 1506,7 тыс. человек, преподаванием занято 104,1 тыс. человек, или каждый 36-й взрослый житель республики.

На долю образования приходится значительная часть государственных расходов. Кыргызстан занимает 1 место по доле госрасходов на образование – более 20 %. По доле госрасходов на образование от ВВП – 2 место, выше Кыргызстана находится только Молдова. По доле госрасходов на одного учащегося от ВВП на душу населения Кыргызстан занимает 4 место.

Происходящие изменения влекут за собой необходимость реформирования системы учета, анализа и контроля в образовательных учреждениях. Проблема их дальнейшего развития стала как никогда актуальной. Сложность решения этой проблемы заключается в том, что сложившаяся годами традиционная система учета и контроля направлена на формирование данных о полноте исполнения смет доходов и расходов, а в новых условиях информация по данным учета должна стать основой для эффективного управления учреждениями бюджетного учреждения. Все это существенно повышает роль не только финансового, но и управленческого учета, способы и приемы которых активно используются в деятельности коммерческих организаций, но

ранее не применялись для решения задач бюджетных учреждений.

До 2012 года только примерно 20% бюджета распределялось через Министерство образования и науки для подведомственных организаций, остальные средства направлялись местным органам власти<sup>1</sup>, что лишало Министерство права участия в процессе формирования расходов, развития сети учреждений, так как они находятся в муниципальной собственности и содержатся за счет местного бюджета. Но при этом ответственность за качество образования и эффективность функционирования учреждений полностью ложится на Министерство.

Для решения вышеназванных проблем чрезвычайно важным становится передача права управления средствами образования в ведение Министерства образования и науки, что в свою очередь должно обеспечить эффективность управления финансовыми потоками по всей вертикали в отрасли, устойчивость начатым реформам во избежание потери доверия к ним со стороны учителей, школ и родителей.

В связи с этим, в 2012 году была проведена работа по согласованию с Министерством финансов вопросов изменения потоков финансирования. Результатом этой работы стало Постановление Правительства Кыргызской Республики «О переводе организаций образования, финансируемых из местных бюджетов, 3 айылных аймаков и городов, на финансирование из республиканского бюджета через территориальные подразделения Министерства образования и науки Кыргызской Республики» (№ 302 от 30.05.2013 г.).

В целях дальнейшего совершенствования системы управления государственными расходами и обеспечения эффективности использования финансовых ресурсов в секторе образования на основе стандарта бюджетного финансирования общеобразовательных организаций с 1 августа 2013 года финансирование расходов на обеспечение учебного и воспитательного процессов государст-

<sup>1</sup> С 2002 года финансирование школ было передано айылокмоту (местным органам самоуправления)

венных организаций образования. Финансируемых из местных бюджетов айылных аймаков и городов, за исключением организаций образования города Бишкек<sup>2</sup>, на финансирование из республиканского бюджета через централизованные бухгалтерии при районных и городских отделах (управлениях) образования Министерства образования и науки Кыргызской Республики.

В настоящее время в образовательных организациях Кыргызской Республики применяется традиционный метод бюджетного планирования и прогнозирования нормативное бюджетирование<sup>3</sup>, когда в соответствии с утвержденной бюджетной классификацией ведомства детально обосновывают статьи расходов.

Основная цель применения нормативного бюджетного финансирования это обеспечение справедливого и равного доступа к финансовым ресурсам через стандарт бюджетного финансирования, так как расходы на обучения одного ученика как в г. Бишкек, так и в регионах должны быть на одном уровне.

Однако, при использовании данного метода основной акцент делается на анализе затрат и целевом использовании средств. Бюджетополучатели составляют сметы своих планируемых расходов, которые анализируются и корректируются распорядителями бюджетных средств, а затем передаются на согласование в правительство. В случае, если общая сумма сметных заявок превышает величину запланированных бюджетных доходов, то выявляются приоритетные затраты, а по остальным проводится сокращение расходов.

Серьезный минус нормативного метода бюджетирования заключается в том, что не анализируется эффективность, а, следовательно, необходимость финансирования того или иного ведомства.

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,

<sup>2</sup> Расходы на образование г. Бишкек финансируются из средств местного бюджета г. Бишкек (п 11. Главы 2 Порядка № 302)

<sup>3</sup> Расходы на образование рассчитываются на основе двух методик:

- на основе нормативного принципа финансирования, исходя из численности учащихся и шкалы бюджетного финансирования общеобразовательных организаций КР;

- исходя из действующих процедур путем расчета расходов по всем статьям затрат (п 12. Главы 3 Порядка №302)

более тесная связь бюджета со стратегическими целями развития, связь расходов с результатами деятельности ведомств, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих полномочий.

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.

Попытки внедрения программного бюджетирования в Кыргызстане идут сперерывами более 10 лет и работы по внедрению программного бюджетирования в КР продолжаются в «пилотном» режиме. Так, программное бюджетирование уже обеспечено нормативной базой (Закон КР «Об основных принципах бюджетного права» (упоминание), Распоряжения Правительства, внутренние инструкции циркуляры Министерства финансов КР. Ежегодно расширяется список министерств и ведомств, представляющих бюджеты в программном формате. При подготовке проекта бюджета число министерств и ведомств КР, представивших бюджеты в программном формате составили: в 2011г.– 6; в 2012г.– 15, в 2013 г.– 38. В соответствии с Распоряжением Правительства КР №83 от 13 марта 2013г. от всех главных распорядителей бюджетных средств требовалось представления программных бюджетов на 2014г. в программном формате, но по прогнозам Минфина КР, фактически этой задачей смогут справиться 38 из 78 получателей средств республиканского бюджета.

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);

- внедрение механизмов стимулирования распорядителей бюджетных средств к эффективному и экономному использованию средств (главные распорядители бюджетных средств не воспринимают среднесрочную стратегию бюджетных расходов как стратегический документ, поэтому ответственными за подготовку программы индикаторов обычно являются финансисты и бухгалтеры бюджетных учреждений).

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 года № 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.

Как известно, бюджетная классификация Кыргызской Республики - группировка доходов, расходов, государственных (муниципальных) финансовых и нефинансовых активов и обязательств, используемая для формирования и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики. Бюджетная классификация является единой на всех

уровнях бюджетной системы Кыргызской Республики, обеспечивает унификацию форм бюджетной статистики и их сопоставимость с международной практикой.

Бюджетная классификация Кыргызской Республики разработана в соответствии со стандартами статистики государственных финансов 2001 г. и включает:

- классификацию доходов<sup>4</sup>;
- экономическую классификацию расходов<sup>5</sup>;
- классификацию операций с активами и обязательствами<sup>6</sup>;
- функциональную классификацию<sup>7</sup>;
- ведомственную классификацию<sup>8</sup>;

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. Программная классификация расходов представляет собой группировку расходов, определенных бюджетными программами в соответствующих отраслях экономики и ориентированных на достижение конкретных результатов.

Для разработки и внедрения программной бюджетной классификации необходимо выполнение следующих требований:

- обеспечение взаимосвязи структуры и динамики расходов бюджетов с целями и задачами государственной (муниципальной) политики;

<sup>4</sup> Классификация доходов бюджетов Кыргызской Республики является группировкой доходных источников бюджетов всех уровней бюджетной системы Кыргызской Республики и основывается на законодательных и нормативных правовых актах Кыргызской Республики, определяющих источники формирования доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.

<sup>5</sup> Экономическая классификация расходов является группировкой расходов бюджетов в зависимости от экономического содержания операций, осуществляемых в секторе государственного управления

<sup>6</sup> Классификация операций с активами и обязательствами содержит коды для всех денежных операций, связанных с активами и обязательствами. Активы и обязательства делятся на денежные поступления (притоки) и денежные выплаты (оттоки) с соответствующей кодификацией

<sup>7</sup> Функциональная классификация обеспечивает классификацию расходов государственных органов и органов местного самоуправления. Она представляет собой классификацию расходов по целям и задачам в соответствии с выполняемой функциональной деятельностью.

<sup>8</sup> Ведомственная классификация представляет собой список органов государственной власти и иных уполномоченных бюджетных учреждений, являющихся главными распорядителями бюджетных средств, администраторами поступлений.

- формирование четкой и прозрачной взаимосвязи между достигнутыми результатами и расходами, направленными на их достижение;

- создание прозрачной и доступной системы представления бюджетов;

- согласование с международными стандартами финансовой отчетности общественного сектора и статистикой 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. Основными направлениями бюджетных реформ по внедрению программного бюджета мы видим:

- развитие стратегического планирования и формирование его взаимосвязи с бюджетным планированием;

- формирование межведомственной координации и реализации бюджетных программ;

- распространение реформ государственного управления на местный уровень;

- разработка внедрения программной бюджетной классификации;

- разработка механизмов для оценки и мониторинга эффективности расходования бюджетных средств, включая разработку критериев оценки эффективности подведомственных учреждений;

- формирование нормативной базы и механизма оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств.

Нужно отметить, что форсированное внедрение программного бюджета 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.

**Рецензент: д.э.н., профессор Ботобеков А.Б.**