

Начмидинов А.А.

БЮДЖЕТТИН ЖАНА АНЫН НАТЫЙЖАЛУУЛУГУНУН ЧЫГАША ЖАГЫ

Начмидинов А.А.

РАСХОДНАЯ ЧАСТЬ БЮДЖЕТА И ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

A.A. Najmidinov

ACCOUNT PART OF THE BUDGET AND ITS EFFICIENCY

УДК: 36.1/5

Макалада бюджетти бөлүштүрүүнүн азыркы системаны эске алып, негизги орун алган проблемалар, рыноктук шарттарына өтүү, аларды чечүү жолдору, бюджеттик чыгымдардын натыйжалуулугун жогорулатуу маселелер каралат.

Негизги сөздөр: бюджет, каржылоо, мониторинг жүргүзүү, натыйжалуулук, анын калыстык маалымат казына, программа.

В статье рассматривается существующая система распределения средств бюджета, основные существующие проблемы, предлагаются пути их решения в условиях перехода к рынку для повышения эффективности расходов бюджета.

Ключевые слова: бюджет, расходы, мониторинг, эффективность, объективность информация, казначейство, программа.

In article the existing system of distribution of means of the budget, the basic existing problems is considered, ways of their decision in the conditions of transition to the market for increase of efficiency of expenses of the budget are offered.

Key words: the budget, expenses, monitoring, efficiency, objectivity the information, exchequer, the rogram.

Актуальность эффективного распределения и использования бюджетных средств чувствуют в современном обществе более активно, и необходимость такой политики приводит к улучшению социально-экономического климата в стране. Одним из методов определения уровня эффективности расходной части бюджета является поиск, сбор, обработка и анализ бюджетных данных – мониторинг [1 - 11].

Термин «мониторинг» в переводе с английского языка означает постоянное наблюдение за каким-либо процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предложениям (от лат. monitor – «предостерегающий») Мониторинг должен стать важной составной частью бюджетного процесса, так как процедура мониторинга протекает параллельно с бюджетным процессом, и в конечном итоге, дается объективная оценка происходящим действиям [1].

Целью мониторинга является предоставление реальной информации о состоянии объекта мониторинга. В данном случае это расходимые бюджетные средства со стороны главных распорядителей и получателей бюджетных средств. Отсюда можно сделать вывод, что объектом мониторинга также могут стать, как и главные распорядители бюджетных средств, так и получатели этих средств.

Главной целью мониторинга бюджетного распределения является получение объективной инфор-

мации о качестве использования денег бюджета; выявления проблем и определения путей их решения; недопущение развития коррупционных схем в системе распределения и использования расходной части государственного бюджета и использование средств по заданному курсу для получения максимальной выгоды.

Распределение и использование государственных средств, как отмечается в Законе «О государственных финансах», должно строиться на принципах прозрачности, гласности, эффективности, достоверности информации.

Современные требования общественности относительно эффективной экономической политики чувствуется более актуально и остро, чем когда либо. Участие граждан в формировании бюджета и получение объективной информации о ходе выполнения бюджетного процесса является важным моментом повышения доверия как внутренних, так и внешних заинтересованных сторон. Но, по оценке Всемирного Банка, уровень эффективности управления государственными финансами, несмотря на некоторое улучшение, все же является низким [2].

Мониторинг бюджетного процесса является важным и необходимым моментом для оценки уровня приоритетности расходов и эффективности их использования.

Бюджетное распределение средств показывает те области, где необходимо сконцентрировать внимание государства, где чувствуется необходимость вмешательства государства. Распределительный процесс бюджетных средств, как на республиканском уровне, так и на местных уровнях осуществляется со стороны Казначейства Министерства финансов по системе единого казначейского счета, которая функционирует в лице Национального Банка Таджикистан и государственного банка «Амонатбанк».

В современных условиях, технологический прогресс, в особенности, информационная технология создает благоприятные основы для эффективного функционирования системы распределения бюджетных средств через систему единого казначейского счета. Данная система является основой целенаправленного финансирования из республиканского бюджета или местных бюджетов для выполнения обязательств по расходам. Существуют несколько счетов для исполнения бюджета страны по доходам и расходам:

- единый казначейский счет;
- единые местные казначейские счета;

- единый казначейский счет по специальным средствам республиканского бюджета;
- транзитный казначейский счет по доходам;
- транзитный казначейский счет по расходам;
- единый казначейский счет по специальным средствам местных бюджетов;
- специальный счет бюджетных учреждений, финансируемых за счет республиканского бюджета;
- транзитный целевой счет республиканского бюджета [3].

Транзитный казначейский счет по расходам – это счет, открытый местными органами казначейства, который предназначен для финансирования учреждений республиканского или местного подчинения за счет республиканского бюджета. Открывая транзитный казначейский счет в банке, где находится единый казначейский счет, местные органы исполняют обязательства по расходам. В конце рабочего дня сальдо транзитных счетов должно быть нулевым, без остатка.

Все операции связанные со счетами казначейства начались осуществляться электронно, в режиме онлайн. Реформа в системе УГФ предполагает данное нововведение для качественного исполнения расходной части бюджета. Автоматизация, т.е. создание информационной системы управления финансами, позволит получить надежную информацию о проводимых операциях связанных с бюджетными доходами и расходами и повысит эффективность распределения бюджета. Кроме того, этот шаг позволит, улучшить систему ЕКС надлежащим образом. Все доходы и расходы бюджета будут проходить через единую казначейскую систему автоматически, на базе усовершенствованной системы мобилизации информации, уменьшения рисков нецеленаправленного использования средств, сокращения административных расходов.

Вышеназванные критерии станут серьезной опорой для полноценного функционирования ЕКС, который в данный момент охватывает лишь республиканский бюджет и некоторые местные бюджеты. Как отмечается в стратегии реформирования УГФ, основой автоматизации является создание информационной системы управления казначейством, которая в свою очередь, нуждается в новом плане бухгалтерских счетов и определенных видов бюджетных классификаций [4].

Внедренная система «Среднесрочная программа государственных расходов» (СПГР) и его полноценное функционирование позволит также улучшить систему финансирования, так как распределение государственных ресурсов осуществляются с учетом среднесрочных и долгосрочных приоритетов развития страны. СПГР основывается на краткосрочных и долгосрочных прогнозах макроэкономических показателей и должна в существенной степени играть роль в эффективном распределении бюджетных ресурсов, повысить уровень предсказуемости и обоснованности политики расходования

ресурсов. Можно предполагать, что СПГР целью, которой является увеличение эффективности государственных расходов, становится прототипом системы «Бюджетирования, ориентированного на результат» (БОР). И СПГР и БОР преследуют одни и те же цели: краткосрочное и долгосрочное планирование, повышение уровня эффективности, целенаправленности расходов бюджета. Они учитывают политические цели (приоритеты), которые затем внедряются с применением программно-целевого метода распределения расходов. Отличие между этими двумя системами заключается в том, что в БОР уделяется большое внимание (по сравнению с СПГР) переходу к управлению результатами, т.е. целью является достигнутый конечный результат.

Из анализа сути вышеизложенных реформ, связанных с распределением государственных расходов, можно сделать вывод, что использование информационных технологий в распределительном процессе – является почвой для эффективного распределения средств, так как достоверная информация о происходящих операциях играет важную роль.

В свою очередь автоматизация и СПГР будут дополнять друг друга в прогнозировании макроэкономических и фискальных показателей для составления бюджетов на среднесрочных и долгосрочных перспективах. Это, в особенности, важно для интеграции бюджета текущих и капитальных расходов.

Тем самым растут доступность и достоверность информации о воздействии капитальных расходов на будущих текущих расходов бюджета, а в итоге полноценное функционирование ЕКС на местах.

С помощью международных финансовых институтов, Министерство финансов и Правительство Таджикистана осуществляют реформирование с целью улучшения атмосферы управления, прозрачности и эффективности использования средств бюджета. К этим реформам также относится и фискальная децентрализация.

После перехода от плановой экономики к рыночным отношениям структура управления потерпело естественное изменение, которые были типичными для рыночной экономики. Местным органом власти предоставляются больше самостоятельности в управленческом плане.

Децентрализация также коснулась и фискальной сферы. Фискальная децентрализация означает, что администрирование доходами и расходами все больше и больше переходит от центрального правительства к местным властям [5].

Данная реформа предполагает правильное распределение функций между местными органами власти, повышение уровня эффективности и результативности действий местных властей, так как при большей автономии повышается мотивация и снижается уровень административных затрат. Однако необходимо иметь ввиду и отрицательную сторону, т.е. существует существование риска нецелевого использования средства бюджета и превы-

шения предоставленных полномочий. Данная реформа должна учитывать все нюансы и установить определенный уровень контроля, составить шкалу уровня эффективности для определения результативности конечных действий властей на местном уровне, в частности в ходе исполнения бюджетов.

Согласно Закону «О Государственных финансах Республики Таджикистан» местные органы власти получают полномочие на «самостоятельное утверждение местных бюджетов, контроль его исполнения и, при необходимости, внесение в него изменений и дополнений». Данное право дает определенную самостоятельность в распределении и использовании государственных средств местным органам власти. На них также лежит ответственность за эффективное использование средств бюджета. Вышеназванный закон, т.е. закон «О государственных финансах» - является первым шагом правового реформирования децентрализации в области государственных финансов. Следующим шагом реформирования фискальной децентрализации является Стратегия реформирования государственного управления (РГУ) и УГФ, в которых определены основные пути для достижения данной цели.

В стратегии УГФ, для достижения фискальной децентрализации, предполагается преобразование двух приоритетных сфер, которое должно быть осуществлено в период до **2018 года**:

- В среднесрочной перспективе, распределение бюджета между различными уровнями власти основано на стабильной, объективной и прозрачной методологии;
- В долгосрочной перспективе, местное правительство финансируется согласно функциональным обязанностям.

Согласно стратегии УГФ внедрение фискальной децентрализации запущенное в **2014 году**, полностью должна быть завершена в **2018 году** [6].

Вышеназванные реформы в области децентрализации внушают доверия, и являются объективными и всеобъемлющими шагами по улучшению и развитию межбюджетных отношений, станут почвой для развития результативности расходов, в особенности, в социальном секторе на основе подушевого финансирования. В будущем, в условиях предоставления большей самостоятельности, необходимо усилить контроль и создать шкалу результативности для руководителей бюджетных организаций.

Децентрализация фискальной сферы улучшит управленческую деятельность на местах, мотивируя руководителей к принятию взвешенных и обоснованных решений. Как показывает история – автономия, в определенных сферах, рано или поздно приводит к частичному или полному «неповиновению».

Децентрализация и личные интересы имеют тонкую грань, для которого необходимо четкое разделение функций и полномочий между центральным уровнем управления, местными органами государственной властью и местным самоуправлением.

Важным моментом является процесс финансирования, т.е. откуда и каким образом будут финансироваться расходы бюджетов республиканского и местного уровней.

Данный вопрос должен решаться на централизованной основе, как и раньше, так как выступает в качестве одного из вариантов улучшения эффективности политики отрасли и достижения более высокой эффективности расходов, на основе эффективного налаженной скоординированной политики. Необходимо исключить начисление зарплаты децентрализованно, чтобы в дальнейшем не были документные махинации, связанные с заработной платой бюджетников [6-8].

Кроме того необходимо учитывать качество и уровень предоставляемых населению государственных услуг, так как реформы децентрализованного характера могут повлиять, как положительно, так и отрицательно на предоставляемые населению услуги. Особую роль в этом плане играет система автоматизации для повышения качества услуг, улучшения эффективности внешнего и внутреннего контроля.

Государственный бюджет, как известно, является основным звеном в финансовой системе страны. Бюджет страны является инструментом, с помощью которого реализуются утвержденные планы на государственном уровне, а в конечном итоге удовлетворяются общественные потребности путем распределения и перераспределения **ВВП**. Для анализа состояния, определения эффективности расходов и предоставления объективной оценки бюджетной политики важную роль играет доступность и прозрачность информации.

В мировой практике существуют организации, которые используют различные методы оценки уровней прозрачности и открытости бюджетных процессов. Одной из таких организаций является *International Budget Partnership* (IBP), которая оценивает открытость бюджетной информации для общественности и возможности граждан участвовать в формировании бюджета. В исследовании используются признанные на международном уровне критерии оценки прозрачности бюджета каждой страны, разработанные такими международными организациями, как Международный валютный фонд, Организация Экономического сотрудничества и развития и Международная организация высших органов финансового контроля.

Республика Таджикистан в **2012 году** впервые была включена в исследовании индекса открытости бюджета. Согласно данному исследованию показатель Таджикистана в том же году составлял **17 баллов из 100**, что является ниже средней отметки **43 балла** [8].

Это является ниже всех показателей стран СНГ. Данная оценка говорит о низком уровне обнаружения бюджетных данных, отчетов и финансовой деятельности государства в течение финансового периода.

Нехватка информации, является одним из основных недостатков бюджетного процесса, способствующая подрыву доверия, как внешних, так и внутренних заинтересованных сторон. В свою очередь она повышает риск коррупционных действий и махинаций с бюджетными средствами.

В ежегодных отчетах об исполнении государственного бюджета по расходам отражаются данные только по функциональной классификации и частично по экономической, а отсутствие отчетов по ведомственной классификации не соответствует требованиям прозрачности.

Бюджетная сфера республики будет более прозрачной, если будут обнародоваться подробный отчет о расходах и доходах министерств. Ежегодные аудиты со стороны независимых высших органов финансового контроля, а также привлечения общественности в бюджетный процесс реально повысит уровень прозрачности и доверия заинтересованных сторон к бюджетным процессам.

В свою очередь нельзя отрицать стремление руководство страны о принятии определенных шагов для повышения уровня открытости информации и прозрачности бюджетного процесса. Так, Национальная стратегия развития Таджикистана на период до 2015 года и Стратегия повышения уровня благосостояния населения Таджикистана на 2013-2015 гг. подтвердили о необходимости улучшения качества управления государственными финансами, одним из задач которого является «повышение эффективности управления государственными финансами с использованием принципов публичности, подотчетности и прозрачности» [9].

О низком уровне информирования общественности о ходе исполнения бюджетов также свидетельствует опрос общественный фонд «Панорама», по результатам опроса которого 45,1% респондентов знают, где можно найти информацию по бюджету. При этом 76% опрошенных считают, что обществу сложно получить информацию о государственном бюджете, а еще сложнее о местных бюджетах. Также очень низкий уровень информированности населения по бюджетным процессам. Только чуть больше 8% респондентов знакомы с теми или иными материалами по бюджетным вопросам. Еще меньше осведомлены о документах по местному бюджету. И только чуть больше 5% опрошенных знают о тех или иных документах и материалах [10].

В западных странах, как и в мировом масштабе, выросло движение, выступающее за то, чтобы граждане страны участвовали в решении бюджетных вопросов. А именно, сколько и в каких пропорциях направляются средства бюджета, и как повлияют эти решения на повседневную жизнь граждан. Для участия граждан в судьбе бюджета необходима информация – доступ к проектам бюджета будущих, настоящего и прошлых лет, аудиторские отчеты и т.д.

В некоторых странах начали прибегать к практике составления и публикации гражданского

бюджета. Республика Казахстан стала одним из первых среди стран СНГ, которая начала публиковать гражданский бюджет в 2011 году на государственном уровне. Гражданский бюджет является нетехнической, доступной версии бюджета, нацеленной на увеличение общественного восприятия государственных планов по налогообложению и расходам. Кроме того гражданский бюджет является средством вовлечения граждан в бюджетный процесс – так как в данном случае действует принцип «понимаю/знаю – могу участвовать/влиять» [10, 11].

Данный подход, для информирования или участия граждан в составление и исполнение бюджета, не только реализует такие принципы бюджета, как гласность и прозрачность бюджетных процессов, но и предоставляет гражданам возможность участвовать и принимать решения в ходе составления и исполнения государственного бюджета [10, 11].

Уровень прозрачности бюджетных потоков, обоснованность расходов, эффективно-сложенное бюджетное отношение между различными уровнями власти должно стать приоритетом для бюджетной системы страны.

Литература:

1. Современный словарь иностранных слов./Изд-во «Рус. С. 56 яз.».— Ок. 20 000 слов. Рус. яз., — М.: 1993. С. 392.
2. «Республика Таджикистан. Записки по вопросам государственных расходов: Записка №4. Ключевые вопросы управления финансами» Отчет №88050-TJ, Документ Всемирного Банка, июнь 2014 года. С. 23.
3. Республика Таджикистан. Законы. О казначействе: респуб. [принят Маджлиси Оли Республики Таджикистан 18 июня 2008 г.] (Актуальный закон)- 2-е изд. – Душанбе.: [2008 г.]. С.3. – 6 с.
4. Республика Таджикистан. Стратегия управления государственными финансами Республики Таджикистан на 2009-2018 годы. [Утверждена Указом Президента Республики Таджикистан от 20 марта 2009] Душанбе. С.17.
5. «Предварительный обзор прогресса реформы фискальной децентрализации в Таджикистане»/ Институт Развития Зарубежных стран (ODI), отчет Министерству финансов Республики Таджикистан, 2011 г. С.2.
6. Янис Янковскис, Самуил Мун. Предварительный обзор прогресса реформы фискальной децентрализации в Таджикистане. Отчет Министерству финансов Республики Таджикистан, Институт Развития Зарубежных Стран, апрель 2011. С.5.
7. «Исследование открытости бюджета 2012 г – Таджикистан», International Budget Partnership. Кейптаун, Южная Африка С.2.
8. Анализ прозрачности бюджета и бюджетного процесса в Республики Таджикистан. Рафкат Хасанов. Д. 2013. С.5.
9. Бозрикова Татьяна, к.ф.н. Общественный фонд «Панорама». Доступность и использование информации о государственном бюджете Республики Таджикистан (по результатам базового исследования). Д., 2011. С.10.
10. Приказ министра финансов Республики Казахстан №331 от 27 июня 2011 г. «об утверждении Методической рекомендации по составлению и размещению гражданского бюджета». 2011 г. С.6.
11. Медеров А.Т. О методе учета лизинговых операций. Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. №7. Бишкек. 2016 г. С. 139-142.

Рецензент: д.э.н., профессор Умаров Х.У.