

Сабырова Г.Ж.

**О НЕОБХОДИМОСТИ ПЕРЕХОДА НА РЕЗУЛЬТАТИВНУЮ МОДЕЛЬ
УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

G.Zh. Sabyrova

**ABOUT NECESSITY OF TRANSITION ON THE EFFECTIVE MODEL OF
MANAGEMENT OF BUDGET FUNDS IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 657:336.146

Статья посвящена актуальной проблеме - внедрению программного бюджетирования, посредством разработки программных бюджетов в рамках основных направлений бюджетной политики Кыргызской Республики. Проводится сравнительный анализ затратной и результативной моделей управления государственными финансами.

Ключевые слова: государственное управление, затратная модель, результативная модель, программное бюджетирование, эффективность бюджетного планирования.

The article is devoted to the actual problem is the implementation of program budgeting through the development programme budgets within the main directions of the budget policy of the Kyrgyz Republic. A comparative analysis of the cost and effective models of management of state finances.

Key words: public administration, cost model, the effective model, program budgeting, the efficiency of budget planning.

Одним из важнейших условий социально-экономического развития страны является создание эффективной системы государственного управления. Многие международные эксперты и наблюдатели по-прежнему относят Кыргызскую Республику в разряд "недееспособных" государств. Множество проектов развития страны не достигли цели из-за неэффективности государственного управления, коррупции, а также криминализации отдельных государственных структур. Отсутствие последовательности и целенаправленности государственной политики не способствовали развитию приоритетных секторов экономики.

Государственное управление до настоящего времени находится в транзитном периоде. В результате многочисленных реформ изменена форма правления, но методы работы органов государственного управления, принятия ими решений и их исполнения остаются прежние. Отсутствует постоянная коммуникация между органами государственной власти. Зачастую выработка решений основана на узкоотраслевых и корпоративных интересах, решения носят краткосрочный характер.

Поэтому руководством страны поставлена задача повышения эффективности государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти. Основой для реше-

ния этой задачи стала Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Одной из первоочередных задач, поставленных в Стратегии является повышение качества предоставления государственных услуг главному потребителю - гражданам Кыргызстана [3, с. 7]. Применительно к сфере общественных финансов - это в первую очередь касается постановки и реализации в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам.

Мировой практический опыт свидетельствует о том, что каждой стране присуща своя модель управления государственными финансами, тем не менее условно можно выделить две:

- результативная модель;
- затратная модель.

Для затратной модели финансового планирования характерно планирование расходов вне их формализованной связи с результатами, как с фактическими, так и с ожидаемыми. В основном, базой для планирования является информация прошлых лет, планы строятся "от достигнутого". Лишь по узкому кругу расходов на сегодняшний день установлены нормативы для определения объемов финансирования.

И если сравнительно понятно, хотя и не формализовано то, "как" планировать бюджетные расходы, ясности с тем, "зачем", для каких целей распределяются государственные ресурсы, нет. Нет полной ясности и с тем, каких результатов в масштабах деятельности отдельного органа исполнительной власти либо страны в целом удастся добиться за счет бюджетного финансирования. Фактическая реализация такого подробного плана может негативно сказаться на социально-экономическом развитии республики, поскольку многие из запланированных изначально мероприятий, как правило, недостаточно обоснованы и нередко могут являться нерациональными. В результате на практике специалисты финансовых органов власти сталкиваются с необходимостью постоянной корректировки плана в целях повышения его рациональности и в пределах, допускаемых бюджетным законодательством, перераспределяют бюджетные ресурсы в течение финансового года. Такая ситуация дискредитирует саму процедуру планирования, показывая всю формальность высокой детализации расходов.

Особенностью затратной модели является чрезвычайно детальное планирование направлений расходования бюджетных средств. Высокая детализация планирования ограничивает продолжительность планового периода. Если рамочные планы (например, с детализацией по разделам бюджетной классификации либо в разрезе главных распорядителей бюджетных средств) могут быть весьма точно составлены и на трехлетнюю перспективу, то приведение расходов в разрезе целевых статей и видов расходов, выделение экономических статей затрат с высоким уровнем точности сложно сделать даже на год. Детальные планы на большие сроки неоправданны, их исполнимость низка. Отсутствие же финансовых планов, по меньшей мере на среднесрочную перспективу, практически лишает возможности органы власти осуществлять стратегическое планирование целевых показателей своей деятельности.

На сегодняшний день в практике управления общественными финансами Кыргызской Республики наблюдается низкий уровень ответственности и инициативности.

Ответственность распорядителей бюджетных средств в рамках затратной модели ограничена соблюдением требований по "правильному", т. е. своевременному и целевому использованию бюджетных ресурсов. Безусловно, бюджетные ресурсы не долж-

ны тратиться вразрез с первоначальным планом, финансовая дисциплина является необходимым элементом для любой модели. Однако в результате ее одностороннего применения "затратная" модель не стимулирует органы власти повышать результативность бюджетных расходов. Более того, существующая система дестимулирует экономическую активность каждого из участников бюджетного процесса, поскольку в существующей ситуации даже появление экономии в результате рационального хозяйствования, как правило, влечет за собой изъятие сэкономленных ресурсов. Нехватка же ресурсов, возникшая вследствие некачественного управления ими, как правило, компенсируется "сверху".

Объектами контроля в существующей модели является целевое использование бюджетных средств, соответствие расходования средств детальному плану, тогда как эффективность, рациональность, результативность, целесообразность произведенных расходов не проверяются. При этом контрольные мероприятия осуществляются исключительно внешними по отношению к проверяемой организации органами (контрольно-ревизионными органами, счетными палатами и т. п.). Процедуры внутреннего контроля силами особых подразделений, созданных в структуре самих органов власти, практически не применяются.

Таблица 1.

Сравнительный анализ моделей управления бюджетными средствами

Критерии оценки модели	Затратная модель	Результативная модель
Принцип планирования бюджета	Обоснование потребности в ресурсах	Обосновываемые ожидаемые результаты
Основные критерии оценки необходимого объема бюджетных ассигнований:	Расходные потребности устанавливаются, как правило, путем индексации величины расходов предыдущего периода	Объем бюджетных средств выделяется в соответствии с результатами, которые должны быть достигнуты (расчетной ценой единицы желаемого результата)
Оценка эффективности использования средств, выделенных бюджетополучателю из бюджета	Оценка соответствия фактических расходов в смете доходов и расходов и проекту сметы доходов и расходов	Оценка достигнутого результата в соответствии с планируемыми показателями
Использование остатков средств	Остатки средств на бюджетном счете аннулируются в конце года	В рамках лимитов могут оптимизировать свою деятельность, направив сэкономленные средства на собственные нужды.
Уровень делегирования ответственности и инициативности	Низкий уровень делегирования ответственности, сотрудники на различных уровнях не имеют возможности самостоятельно делать то, что, по их мнению, может повысить эффективность расходования бюджетных средств	Делегирование ответственности предполагает разделение управленческого труда и получение новых обязанностей, выполнение которых будет способствовать повышению эффективности.
Объект финансового контроля	Выявление фактов нецелевого ¹ и неэффективного ² использования бюджетных средств	Выполнение бюджетополучателем количественных и качественных заданий, на реализацию которых были выделены бюджетные средства

¹ расходование средств не по назначению [2, ст. 1].

² нерациональное, неэкономичное, непродуктивное использование средств [2, ст. 1].

В Кыргызской Республике в настоящее время бюджетные средства распределяются по статьям в

соответствии с утвержденной Министерством финансов КР единой для республиканского и местного

бюджетов классификацией доходов и расходов бюджета. Министерство финансов Кыргызской Республики рассматривает проекты смет расходов бюджетных учреждений, проверяет соблюдение максимальных размеров расходов, вносит в них при необходимости соответствующие коррективы, составляет проект республиканского бюджета и представляет его в Правительство Кыргызской Республики. Хотя в объяснительной записке, включающей в себя подробный обзор статей доходов и расходов бюджета на очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года, приводится обоснование параметров, на самом деле происходит их простое сопоставление с ранее одобренными параметрами с указанием причин планируемых изменений.

Таким образом, при затратной системе планирования бюджетных показателей главным является обоснование потребности в ресурсах.

Применение результативной модели управления бюджетными средствами предполагает контроль и управление результатами при установлении лишь верхних границ затрат, а не просто на освоение бюджетных средств.

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.

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.

Активизация процесса по внедрению программного бюджетирования в Кыргызской Республике имела место 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 и бюджетным мерам, с указанием индикаторов результативности.

Также одним из основных требований Министерства финансов к отраслевым министерствам было требование об увязке программных бюджетов со стратегическими документами развития страны, т.е. в соответствии с проектом Стратегической программы развития КР на 2012-2014 годы. По итогам проведенной в 2011 году подготовительной работы, Министерством финансов были выявлены проблемы, к числу которых были отнесены формальный подход и недостаточный потенциал специалистов отдельных отраслевых министерств к формированию бюджетов на программной основе.

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.

В продолжение работ по внедрению программного бюджетирования, в 2012 году Министерством финансов была подготовлена пошаговая инструкция по подготовке бюджетов в программном формате, предприняты меры по повышению потенциала специалистов министерств и ведомств путем проведения тренингов и семинаров по программному бюджетированию, расширен список министерств и ведомств, представляющих бюджеты на 2013-2015 годы в программном формате с 6 до 15.

На 2013 год также запланированы меры по внедрению программного бюджетирования. К числу таких планируемых мер можно отнести следующие:

- законодательное закрепление основы для программного бюджетирования в бюджетном законодательстве;
- совершенствование инструктивного материала по подготовке бюджетов в программном формате;
- подготовка механизма мониторинга индикаторов и контроля за эффективностью использования бюджетных средств;

- разработка и утверждение инструкции по мониторингу индикаторов результативности;
- создание базы данных для мониторинга индикаторов результативности;
- разработка программной классификации расходов;
- обучение специалистов министерств и ведомств по тематике "Программное бюджетирование";
- расширение списка министерств и ведомств, представляющих бюджеты в программном формате

При этом мониторинг по индикаторам результативности бюджетных программ по шести министерствам, представившим бюджеты на 2012-2014 годы в программном формате был запланирован на 2013 года, то есть по итогам исполнения бюджета за 2012 год. В дальнейшем, т.е. по итогам 2013 года, планируется мониторинг по индикаторам результативности программ по 15 министерствам и ведомствам.

Проблема бюджетирования, ориентированного на результат несколько сложнее по сравнению с коммерческим сектором, поскольку помимо экономической эффективности, необходимо оценивать насколько успешно удастся им реализовать макроэкономические и социальные цели или другие компоненты эффективности расходования государственных средств.

На сегодняшний день в практике управления общественными финансами в Кыргызской Республике практически отсутствуют индикаторы результативности работы государственных органов. Получателям бюджетных средств необходимо вводить индикаторы результативности и устанавливать количе-

ственные и качественные задания, для выполнения которых им выделяются средства.

Основной метода планирования бюджета, ориентированного на результат должно стать построение приоритетов эффективной деятельности, отражающиеся в целевых программах и стратегических планах, представление отчетов с оценкой соотношения затрат и результатов. Оценка эффективности расходования средств позволят корректировать текущую деятельность, вносить изменения в реализуемые программы и осуществлять дальнейшее планирование бюджета.

Установленные индикаторы эффективности и результативности деятельности и отчеты по ним, как инструмент отчетности администраций перед населением, должны стать открытыми и подвергаться общественному обсуждению.

Таким образом, при использовании результативной модели управления бюджетными средствами повышается обоснованность решений о государственных расходах, усиливается ответственность государственных органов за конечный результат, а население получает необходимые блага и качественные услуги.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике" от 11 июня 1998 года N 78
2. Закон Кыргызской Республики "О Счетной палате Кыргызской Республики" от 13 августа 2004 года N 117
3. Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы

Рецензент: д.э.н. Азисбаев Р.Э.