

УДК 336.143 (575.2)

**ВНЕДРЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Ч.Б. Аламанова, М.Р. Тюлемышева

Исследуется процесс перехода к разработке бюджета на программной основе; приводятся статистика и динамика процесса, проблемы разработки бюджета.

Ключевые слова: бюджет; пилотные министерства; прогнозирование; среднесрочная основа; бюджетные программы; индикаторы результативности.

**IMPLEMENTATION AND DEVELOPMENT OF PROGRAM BUDGETING
IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

Ch.B. Alamanova, M.R. Tulemysheva

The conversion process to development of the budget on a program basis is investigated; the statistics and dynamic of process, problems of development budget are given.

Keywords: budget; pilot ministries; forecasting; medium term basis; budget programs; performance of indicators.

Одним из основных инструментов повышения эффективности бюджетных расходов в современной экономической практике является программно-целевое финансирование, предполагающее переход к формированию бюджетов в разрезе государственных программ. Это обуславливает введение в бюджетную практику понятий «программное бюджетирование» и «программный бюджет».

Впервые законодательное закрепление понятий было осуществлено в 1965 г. в США. В последующем бюджетные реформы были проведены в большинстве развитых и развивающихся стран, однако их результаты оказались неоднозначными. Например, несмотря на достижения в одних странах (США, Великобритания, Канада, Франция, Нидерланды, Бразилия, Южная Корея), в ряде других ожидания, связанные с бюджетными реформами, не оправдались.

Обобщенная международная практика формирования программного бюджета выделяет основные принципы его применения:

- программы должны содержать максимально соответствующие им показатели непосредственных и конечных результатов;
- программная классификация должна охватывать все бюджетные расходы.

Кроме того, в зависимости от целей использования программного бюджета, выделяются типы страновых моделей программного бюджетирования:

- программный бюджет как инструмент стратегического планирования и установления приоритетов расходов бюджета;
- программный бюджет как инструмент улучшения системы управления государственными финансами;
- программный бюджет как инструмент учета полных затрат в бюджетной деятельности;
- программный бюджет, используемый для целей анализа.

Наиболее эффективными считаются модели, в которых используются все подходы к использованию программного бюджета.

Важно отметить, что для программно-целевого финансирования характерны следующие черты:

- целенаправленное воздействие на решение конкретной проблемы;
- воздействие на цели социально-экономического развития путем реализации комплекса мер, взаимосвязанных по срокам, направлениям, исполнителям, ресурсному обеспечению;
- межотраслевой, межтерриториальный характер программно-целевого финансирования.

В экономической литературе часто понятия «программно-целевое бюджетирование» и «бюджетирование, ориентированное на результат» отождествляются. Однако, на наш взгляд, это не совсем верно,

поскольку «бюджетирование, ориентированное на результат» – понятие более широкое и в содержательной части представляет собой совокупность трех взаимосвязанных элементов: среднесрочного бюджетного планирования, программно-целевого метода распределения расходов, системы контроля оценки результативности бюджетных расходов. Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающим распределение бюджетных средств исходя из общественной значимости ожидаемых и конкретных результатов их использования с учетом приоритетов государственной экономической политики. В свою очередь, планирование расходов бюджетов с целью предоставления общественных благ может реализовываться с помощью сметного, нормативного и программно-целевого бюджетирования. Таким образом, программно-целевое бюджетирование является одним из способов реализации механизма бюджетирования, ориентированного на результат [1].

Уточним, что в самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат, можно представить как систему формирования и исполнения бюджета, которая отражает взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. При этом в рамках перехода бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами» (затратами) на управление «результатами» основные акценты делаются на повышении ответственности и расширении самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках среднесрочных ориентиров.

При этом основополагающей основой бюджетирования, ориентированного на результат, является выявление непосредственных и конечных результатов расходования бюджетных средств и других бюджетных показателей, на основании которых можно делать выводы о степени достижения поставленных целей.

В свою очередь, программное бюджетирование представляет собой процесс составления бюджетов, ориентированных на достижение осуществляемых государственных расходов, посредством финансирования целевых программ.

В Кыргызской Республике задача перехода к программному бюджету была поставлена в бюджетной политике на 2013–2015 гг., где отмечалось, что «для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ» [2].

В свою очередь Программой правительства Кыргызской Республики по повышению эффективности бюджетных расходов был закреплен переход государственного бюджета к программной его структуре.

Объектом программного бюджетирования являются государственные программы, порядок разработки, реализации и оценки эффективности которых утвержден соответствующим Постановлением правительства КР.

Государственная программа КР – документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

Укажем, что в качестве общих принципов разработки и реализации государственных программ обозначены следующие критерии:

- определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов);
- формирование государственных программ, исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;
- установление для государственных программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;
- охват государственными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении, а также интеграция регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ;
- наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление государственными программами и их подпрограммами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления;
- проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

Среди важнейших ожидаемых эффектов от внедрения государственных программ правительством КР указываются следующие. Во-первых, деятельность министерств и ведомств увязывается с общими приоритетами развития, а также достижениями стратегических целей. Во-вторых, программный бюджет способствует проведению более жесткой бюджетной политики. В-третьих, повышается качество управления бюджетными средствами.

Современная бюджетная практика в рамках применения программно-целевого планирования свидетельствует также об использовании долгосрочных целевых и ведомственных программ.

Так, целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития КР.

В свою очередь, ведомственная целевая программа – утвержденный (планируемый к утверждению) субъектом бюджетного планирования либо выделяемый им в аналитических целях комплекс мероприятий (направлений расходований бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи (в том числе на исполнение действующих законов и иных нормативных правовых актов).

Программное бюджетирование или бюджетирование, ориентированное на результат, – это распределение бюджетных ресурсов в соответствии с ожидаемыми социально-экономическими результатами деятельности участников бюджетного процесса в рамках жестких бюджетных ограничений.

Бюджетные средства распределяются по программам, направленным на достижение определенных результатов.

Планирование по видам расходов заменяется планированием социально-экономической результативности. Таким образом, происходит постепенный переход от сметного финансирования к финансированию поставки услуг (результатов) установленного качества.

Распределение бюджетных ассигнований может зависеть от достижения показателей социально-экономической результативности за предыдущие периоды. Одним из преимуществ бюджетирования на программной основе является возможность эффективной и своевременной корректировки планов в зависимости от результатов оценки исполнения бюджетных программ. Особенности программного бюджетирования:

- ассигнования выделяются по укрупненным статьям классификации (свобода в распоряжении средствами);
- финансирование среднесрочных программ, как правило, гарантировано в определенных рамках на период их реализации (элементы многолетнего бюджета);
- перенос на следующий год остатков неиспользованных средств;
- отсутствие помесечной и поквартальной росписи;
- контроль использования бюджетных средств смещается с внешнего контроля за целевым использованием средств ко внутреннему контролю за эффективностью расходов;
- проводится регулярный анализ эффективности и результативности реализации программ;
- по результатам мониторинга и оценки программ принимается соответствующее решение (ликвидировать программу, сократить финансирование, оставить неизменный уровень финансирования, увеличить финансирование).

Конечные результаты, как правило, связаны не с объемом услуг, а с повышением их качества, повышением удовлетворенности потребителей услуг. Результаты выражаются через измеряемые показатели [3].

Программное бюджетирование предполагает повышение ответственности распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей за конечный результат. Следует отметить, что повышается прозрачность бюджета и доступность для всех заинтересованных лиц, а также возможность планирования деятельности на более длительную перспективу и заключения среднесрочных контрактов.

При этом одной из отличительных особенностей применения государственных программ является использование широкого спектра инструментов государственного управления, среди которых: бюджетное финансирование, меры государственного регулирования, взаимодействие со всеми субъектами бюджетных отношений. В свою очередь для долгосрочных и ведомственных программ характерно лишь бюджетное финансирование.

Безусловно, переход к практике программного бюджетирования потребовал создания базовых условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам, в том числе изменения порядка составления и утверждения бюджетов, корректировки бюджетной классификации, формирования статистических данных, являющихся базовыми для показателей результативности.

Анализ практики программного бюджетирования в Кыргызской Республике выявил определенные проблемы:

- поздний старт: большинство министерств/ведомств начинают работу по подготовке программного бюджета с нарушением бюджетного календаря. Остается мало времени для их анализа и доработки, что отрицательно сказывается на качестве представляемых бюджетных заявок;
- рабочие группы формируются формально, предлагаемый график и этапы разработки и согласования не соблюдаются. Вся работа возлагается на 1–2 специалистов департамента финансов;
- слабая вовлеченность: неактивное участие отраслевых специалистов влияет на качество программных бюджетов, в особенности на качество индикаторов результативности;
- слабая координация: не все отраслевые кураторы МФ КР принимают активное участие в процессе подготовки программных бюджетов;
- ответственность: руководители министерств/ведомств не часто проявляют интерес к процессу разработки программных бюджетов.

Литература

1. Министерство финансов Кыргызской Республики. URL: <http://www.minfin.kg>
2. Национальный статистический комитет. URL: <http://www.stat.kg>
3. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права» от 17 октября 2008 г. № 226. 17 февраля 2009 г. № 54. 03.02.2014. № 78.