

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НА РЕЗУЛЬТАТЫ

Т. Н. Траисова, кандидат экон. наук, профессор
Ж. Ф. Тюлегенева, магистрант

Западно-Казахстанский аграрно-технический университет имени Жангир хан

Бұл мақалада Қазақстан Республикасының мемлекеттік бюджет жүйесін жетілдіру мәселелері қарастырылған. Нәтижеге негізделген бюджеттеу негіздері (ННБ) аясында бюджет жүйесі, бюджетаралық қатынастардың дамуына баға беру және жетілдіру жолдары ұсынылған. Сонымен қатар нәтижеге негізделген бюджеттеу негіздері (ННБ) Ресей Федерациясының жинақтаған тәжірибесінде көрсетілген.

В данной статье рассмотрены проблемы совершенствования государственного бюджета Республики Казахстан. В рамках программы бюджетирования, ориентированные на результаты (БОР) отражает бюджетную систему, межбюджетные отношения и пути его совершенствования. А также освещен опыт РФ по внедрению системы БОР.

Problems of development of RK state budget are considered in the article. Budget program oriented to results reflected budget system, intergovernmental fiscal relations and ways of streamlining. And also experience of the Russian Federation on introduction of the system the BFN is given.

В стране с 1 января 2009 года введен в действие новый Бюджетный кодекс РК, в котором заложены основы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), который охватывает все этапы бюджетного процесса. Если старый Бюджетный кодекс включает в понятие «бюджетного процесса» процедуры планирования, рассмотрения, утверждения, исполнения, уточнения, корректировки и финансового контроля, то новый кодекс, помимо перечисленных процедур, содержит также процедуры по бухгалтерскому и бюджетному учету и отчетности, а также бюджетному мониторингу и оценке результатов. При этом БОР во главу угла ставит стратегические цели и задачи, ожидаемые социально-экономические результаты деятельности государственных органов. Это осуществляется посредством мобилизации ресурсов через соответствующие бюджетные программы. В этой связи основным направлением реформирования бюджетного процесса на стадии планирования является качественный пересмотр процедуры формирования бюджетных программ.

Бюджетная программа – это направление расходов бюджета, взаимоувязанное со стратегическими направлениями, целями, задачами, показателями результата, определенными в стратегических планах, имеющее показатели результата и объемы финансирования расходов бюджета. Бюджетные программы разрабатываются в пределах прогнозного объема бюджетных средств, предусмотренных администратору бюджетных программ в прогнозе социально-экономического развития и бюджетных параметров. Для оценки её реализации должна содержать показатели прямого и конечного результатов, а также бюджетная программа может содержать показатели качества и эффективности[1].

Переход на БОР предполагает формирование среднесрочного бюджета, с целью планирования достижения стратегических целей на период, превышающий один год, повышения предсказуемости объема средств, которым располагают и управляют администраторы бюджетных программ.

Одним из преимуществ трехлетнего бюджета является возможность более гибкого управления финансовыми ресурсами в рамках достижения целей и решения задач за счет того, что государственные органы знают свои объемы финансовых средств на 3 года вперед. Кроме того, трехлетнее бюджетирование позволяет экономить время и иные ресурсы, расходуемые на составление проектов бюджетов. Проекты местных бюджетов будут разрабатываться и утверждаться по принципу «скользящей трехлетки» в соответствии с нормами Бюджетного кодекса.

На сегодняшний день БОР в том или ином виде применяется во многих развитых странах, в том числе в США, государствах Европы и СНГ. Единой методики не существует, поскольку она зависит от особенностей бюджетной системы в каждой стране. Тем не менее сравнительный анализ существующих методик позволяет выделить основные черты БОР:

- ☐ обязательным условием применения – БОР является среднесрочная перспектива для планирования бюджетной политики и показателей бюджета; при других методах планирование бюджета осуществляется, как правило, только на один год;
- ☐ основной для расчета бюджетных показателей – служит макроэкономическая оценка развития экономики в среднесрочной перспективе, а не только фактические данные по программам за несколько последних лет;
- ☐ обоснование расходов распорядителями бюджетных средств базируется не на оценке кассового исполнения бюджета за прошлые годы, как это практикуется при нормативном и балансовом методах, а на анализе результативности программы, в том числе эффективности расходов;
- ☐ имеется персональная ответственность за достигнутые результаты в ходе реализации программы;
- ☐ расходы формируются в разрезе программ с установлением индикаторов их выполнения.

Суть БОР состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами" путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров (Рисунок 1).

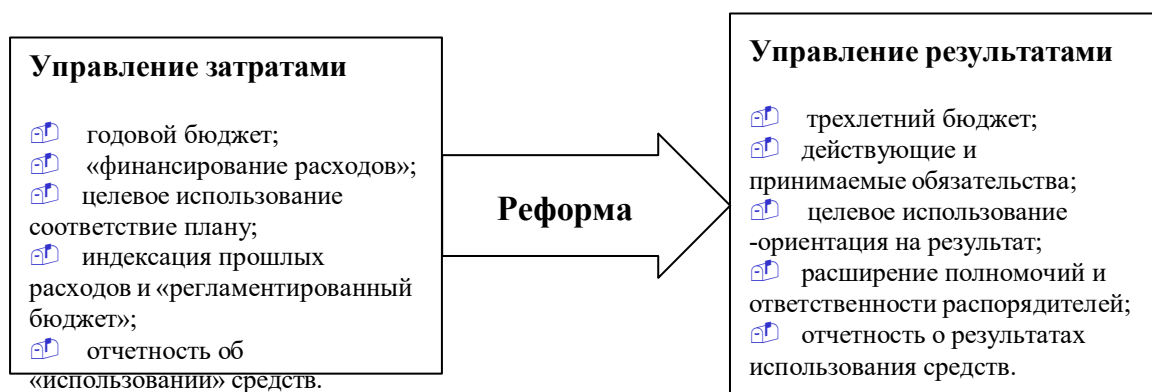


Рисунок 1 – Отличие управления результатами от управления затратами

Следовательно, БОР или программно-целевой метод (ПЦМ) – это метод планирования и управления бюджетными средствами в кратко- и среднесрочной перспективе на всех стадиях бюджетного процесса. Он предусматривает разработку и реализацию бюджетных программ, ориентированных на конкретный результат, с использованием индикаторов их выполнения для оценки результативности и эффективности произведенных расходов. При этом задачу внедрения БОР следует решать постепенно, используя мировой опыт, и с учетом уже наработанной в стране методологии, а также создать методологическую и научно-практическую базу для обучения БОР руководителей высшего звена с целью развития навыков определения долгосрочных социально-экономических результатов для стратегического планирования деятельности подведомственных учреждений, а также обучения специалистов финансовых подразделений органов государственной власти, отвечающих за формирование и выполнение бюджетных программ [2].

Необходимо отметить, что действующий механизм регулирования межбюджетных отношений приводит к увеличению финансовых потоков между бюджетами разных уровней, усиливает иждивенческие настроения в регионах и не способствует самостоятельному укреплению доходной базы местных бюджетов. Вследствие чего происходит чрезмерная централизация доходов госбюджета и «растущее» участие республиканского бюджета в бюджете регионов через систему так называемых целевых трансфертов (Рисунок 2).



Рисунок 2 – Особенности новых подходов планирования

Так, на сегодняшний день в республиканском бюджете собирается более 70% всех доходов страны, основная часть которых переправляется местным бюджетам. При этом если вопрос о расходных полномочиях бюджетов разных уровней в настоящее время можно считать в РК в основном решенным, то вопрос о критериях количественной оценки расходных обязательств бюджетов разных уровней остается открытым. Ибо до настоящего времени отсутствует критерии минимальных государственных социальных стандартов и бюджетных нормативов. Мировой опыт показывает, что расчет бюджетных потребностей на основе минимальных социальных стандартов отличается

высокой точностью оценок, хотя и связан с рядом трудностей. Разработанные правительством методики расчета трансфертов не решают названной проблемы, и зачастую реальная практика распределения трансфертов на всех бюджетных уровнях сводится к старинному методу «от достигнутого», то есть, не меньше, чем в прошлом году с поправкой на инфляцию [3].

По оценке Счетного комитета, недостаточно эффективно сегодня реализуются ряд государственных и отраслевых программ. Администраторами бюджетных программ не принимаются исчерпывающие меры по улучшению бюджетно-финансовой дисциплины. За последние четыре года не были своевременно освоены бюджетные средства на общую сумму свыше 80 млрд. тенге, сумма допущенных неэффективных и необоснованных расходов достигла 30 млрд. тенге. С 2009 года Казахстан перешел на трехлетнее бюджетное планирование, что является логическим продолжением политики стабильности и инструментом жесткого регулирования экономики и государственных расходов. При этом республиканский бюджет составлялся и принимался в режиме «скользящей трехлетки» с процедурой ежегодных изменений. Этот метод дает возможность планировать крупные проекты, выходящие за рамки года, а также предполагает, что планирование расходов должно происходить на основе разделения действующих и принимаемых обязательств. То есть в начале трехлетнего планирования расходная часть бюджетов определяется, исходя из принятых ранее обязательств. По мере продвижения внутри трехлетнего цикла возникающий объем дополнительных средств может направляться на финансирование вновь принимаемых обязательств, регламентируемых нормативно-правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления (Рисунок 3).

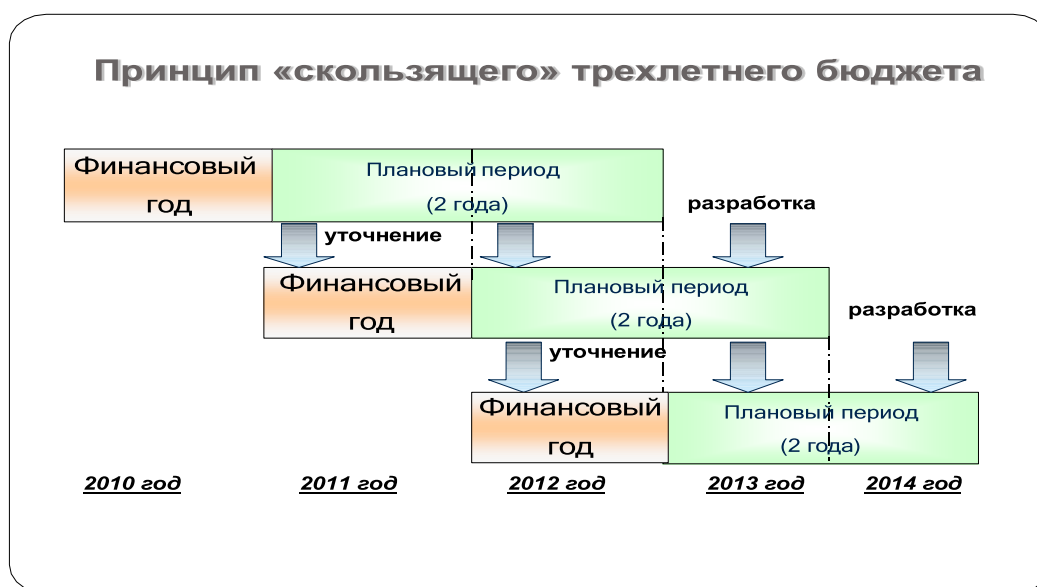


Рисунок 3 – Принцип «скользящего» трехлетнего бюджета

Расширение горизонтов бюджетного планирования до трех лет снизит объем всевозможных бюрократических согласований, необходимых для реализации инвестиционных проектов. Здесь заслуживает внимания опыт, накопленный в Российской Федерации по внедрению новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат. Начало данным работам было положено в 2004 г., когда Правительство РФ одобрило Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.. При этом в рамках новых процедур подготовки к составлению проекта федерального бюджета применение нашли четыре

преимущественно новых для российской бюджетной практики инструмента, создающих условия для масштабного внедрения БОР:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных субъектов бюджетного планирования;
- бюджетные целевые программы (федеральные и ведомственные);
- перспективный финансовый план;
- реестр расходных обязательств Российской Федерации.

Каждый инструмент в рассматриваемой системе играет свою роль. В рамках докладов определяется стратегия деятельности органов государственной власти. Бюджетные целевые программы помогают конкретизировать тактику работ. Именно благодаря докладам и программам создается необходимая для системы БОР взаимосвязь результатов и затрат на макро и микроуровне. Условия для обоснованного планирования объемов и структуры бюджетных расходов, обеспечивающего финансовое основание для установления целевых параметров деятельности органов государственной власти на среднесрочную перспективу, создаются благодаря формированию перспективного финансового плана. В свою очередь среднесрочное планирование бюджетных расходов осуществляется строго в соответствии с принятыми государством финансовыми обязательствами в рамках составления реестра расходных обязательств Российской Федерации [4].

Разработанные на федеральном уровне инструменты БОР уже прошли проверку на практике. С 2004 г. субъекты бюджетного планирования составляют доклады о результатах и основных направлениях деятельности; с 2005 г. ведется формирование ведомственных целевых программ. Готовится сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности. Кроме того, главными распорядителями средств федерального бюджета с 2005 года начались работы по систематическому составлению реестров расходных обязательств.

Согласно нового Бюджетного кодекса РК, в настоящее время бюджет формируется на основе стратегических планов государственных органов, разрабатываемых для достижения целей развития страны, региона, установленных стратегическими и программными документами, и выступает основным инструментом перехода от «управления затратами» к «управлению результатами», повышению качества предоставляемых государственных услуг. Стадии исполнения и отчетности механизма БОР приведены на (Рисунок 4).

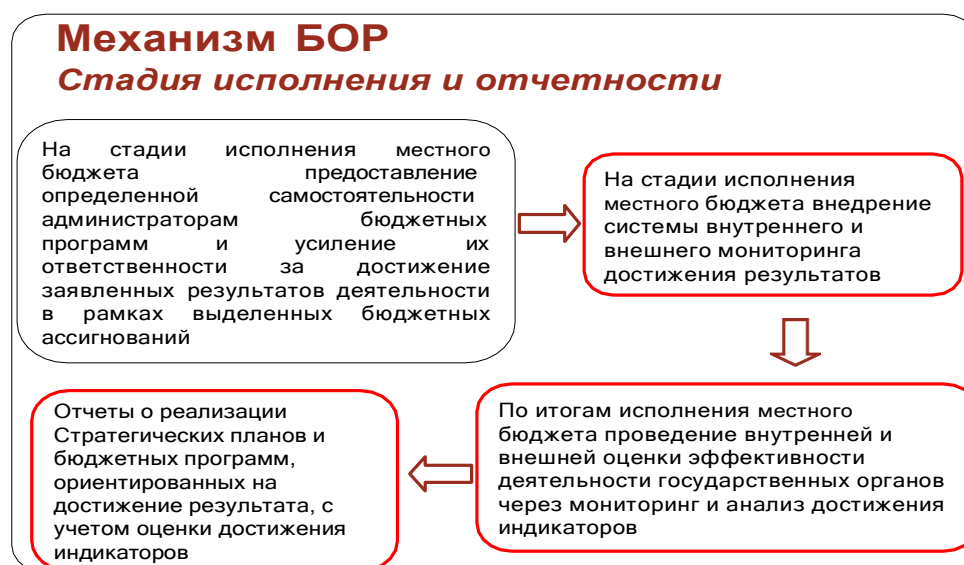


Рисунок 4 – Стадия исполнения и отчетности

Стратегический план государственного органа представляет собой комплексное видение направлений работы государственного органа в решении проблем в курируемых сферах деятельности во взаимосвязи с бюджетными расходами, и, самое главное, с ориентацией на конечный результат.

При разработке проектов стратегических планов необходимо из всех проблем отрасли или сферы деятельности сконцентрироваться на наиболее важных проблемах, решение которых оказывает влияние на прогрессивное развитие экономики, отдельной отрасли или повышение качества оказания государственных услуг [5].

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан // Казахстанская правда. – № 265-266 (25712-25713) – 2008. – 4 дек. – С. 4.
2. Оксикбаев, О. На международном экономическом форуме: «Казахстанская модель экономического развития: новые вызовы и перспективы» / О. Оксикбаев // Казахстанская правда. – 2009. – 5 дек. – С. 8.
3. Куликова, В. И. Управление государственными расходами в условиях БОР / В. И. Куликова // Финансы. – 2009. – №12. – С. 70-71.
4. Бараховский, А. В. Реформа бюджетного процесса на субфедеральном уровне / А. В. Бараховский, М. А. Клишина. // Научная жизнь. – Москва. – 2009. – №12. – С. 58-60.
5. Золотарев, С. Н. Зарубежный опыт бюджетирования, как метод финансового планирования / С. Н. Золотарев // Финансы. – Москва. – 2009. – №1. – С. 69-70.