**Совершенствование бюджетного процесса на основе использования системы бюджетирования, ориентированные на результаты**

Нурумов А.А. – д.э.н., профессор, зав.кафедрой КазУЭФиМТ, г.Астана, РК

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 [1]. Если старый Бюджетный кодекс включает в понятие «бюджетного процесса» процедуры планирования, рассмотрения, утверждения, исполнения, уточнения, корректировки, финансового контроля, то новый, помимо перечисленного, содержит 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.

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 (Рис.1).

Рис.1. Отличие управления результатами от управления затратами

**Управление затратами**

- годовой бюджет

- «финансирование

расходов»

- целевое использование -

соответствие плану

- индексация прошлых

расходов и «регламенти-

рованный бюджет»

- отчетность об «исполь-

зовании» средств

**Управление результатами**

- трехлетний бюджет

- действующие и

принимаемые обязатель- ства

- целевое использование -

ориентация на результат

- расширение полномочий и ответственности распоря-

дителей

- отчетность о результатах

использования средств

**Реформа**

В рамках концепции "управления ресурсами" бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации Республики Казахстан. При этом ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

В рамках концепции "управления результатами" бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ.

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;

основой 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 распорядителем 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, а не в разрезе обобщенных функций.   
 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 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.

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.

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 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 законодательство о минимальных государственных социальных стандартах и бюджетных нормативах.

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.

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 [2].

С 2009 года Казахстан перешел и 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.

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. [3,4]. 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 строго в соответствии с принятыми государством финансовыми обязательствами осуществляется в рамках составления реестра расходных обязательств Российской Федерации.

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, с 2005 года начались работы по систематическому составлению главными распорядителями средств федерального бюджета реестров расходных обязательств.

Согласно нового Бюджетного кодекса РК теперь бюджет формируются на основе стратегических планов государственных органов, разрабатываемых для достижения целей развития страны, региона, установленных стратегическими и программными документами, и выступают основным инструментом перехода от «управления затратами» к «управлению результатами», повышению качества предоставляемых государственных услуг.

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.

Список использованной литературы:

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 04.12.08г.

2. Выступление председателя Счетного комитета О. Оксикбаева на международном экономическом форуме «Казахстанская модель экономического развития: новые вызовы и перспективы» (Астана, 21 сентября 2007 года).

3. А.Бараховский, М.Клишина Реформа бюджетного процесса на субфедеральном уровне - www.rb-centre.ru 5 декабря 2006г.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах.

Резюме:

Мақалада Қазақстан Республикасының жаңа Бюджеттік кодексіне сайкес нəтижеге негізделген бюджеттеу негіздері (ННБ) қарастырылған. Мақалада бұл салада Ресей федерациясының жинақтаған тажрибесіде көрсетілген.

В статье рассмотрены вопросы совершенствования бюджетного процесса на основе использования системы бюджетирования, ориентированные на результаты, предусмотренного новым Бюджетным кодексом РК, а также освещен опыт РФ по внедрению системы БОР.

In clause questions of perfection of budgetary process on the basis of use of system the budgetings focused on results, stipulated are considered by new Budgetary code РК, and also experience of the Russian Federation on introduction of system the PINE FOREST is shined.