



Volume: 04 Issue: 02 | 2023 ISSN: 2660-454X

<https://cajitmf.centralasianstudies.org>

Программно-Целевое Бюджетирование: Преимущества, Подходы И Пути Развития В Узбекистане

¹ Уркинбаев Тахир
Абдукаримович

Received 16th Dec 2022,
Accepted 19th Jan 2023,
Online 9th Feb 2023

¹ доцент кафедры Внешнеэкономической
деятельности и туризма ТГУВ, к.э.н.

Аннотация: Практически все действия государства должны быть обеспечены бюджетными средствами. Поэтому всегда важными и актуальными остаются вопросы: как формируются и используются бюджетные средства, какие приоритеты реализует бюджетная политика? От этого зависит не только выполнение государственных обязательств и социальных гарантий, но и достижение стратегических целей развития страны.

Учитывая столь важную роль бюджетной политики, во многих странах все более остро встает задача повышения эффективности бюджетных расходов и их ориентации на достижение социально-экономических результатов. Этим и обусловлено внедрение новых подходов бюджетирования. В данном случае под бюджетированием подразумевается формализованный процесс формирования и расходования государственных ресурсов?

В последние десятилетия во многих странах внедряется новый концептуальный подход планирования и исполнения бюджета, ключевыми направлениями которого являются переход к среднесрочному планированию бюджета и бюджетирование, ориентированное на результат (БОР).

Почему этот подход получает все большее распространение? С одной стороны ответ может быть очень прост – этот подход позаимствован из бизнеса и нацелен на повышение эффективности использования бюджетных средств. В ряде стран недостаточность и неэффективность бюджетных расходов при одновременном росте дефицита бюджета и послужили толчком к внедрению БОР (11). С другой стороны, переход к среднесрочному бюджетному планированию и БОР позволяют ориентировать бюджетную политику на стратегические цели развития страны. Это особенно важно, учитывая, что постановка стратегической цели, позволяет определять приоритеты и сценарии, выбор которых во многом предопределяет успех развития страны. С этих позиций переход к среднесрочному планированию бюджета становится насущной необходимостью, так как позволяет просчитать финансовые последствия принимаемых решений и реализуемых

программ в рамках достижения стратегических приоритетов. При этом БОР используется как инструмент, позволяющий планировать расходы с учетом отдаленных последствий принимаемых решений и социального эффекта от их реализации.

Наиболее распространенной моделью БОР является программно-целевое бюджетирование. В странах ОЭСР программно-целевой метод определяется как система «составления бюджета, в которой ассигнованные средства увязаны с измеримыми результатами (10). Ключевая идея программно-целевого бюджета – генерирование информации о результативности и интеграции этой информации в бюджетный процесс.

С практической точки зрения суть данного подхода заключается в том, что финансовые средства распределяются не по видам затрат, а по программам, которые формулируются на основе общих целей и стратегических приоритетов развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Расходы министерств группируются по видам услуг (outputs), а не по видам затрат (inputs). Это позволяет критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и пересмотреть программы и поставленные в них задачи (мероприятия), которые не обеспечены финансовыми ресурсами.

Программно-целевой метод учитывает отдаленные последствия принимаемых решений, позволяет сравнивать разные способы достижения поставленных целей и на этой основе выбирать наиболее оптимальные решения с учетом возможности реализации разных сценариев развития. Тем самым повышается обоснованность принимаемых решений, что позволяет лучше контролировать их выполнение.

При внедрении программного бюджетирования меняются задачи и функции всех участников бюджетного процесса. В основе принятия бюджетных решений лежат не суммы затрат по отдельным статьям экономической классификации (заработная плата, коммунальные услуги, ремонт и пр.) или расходы на выполнение отдельных государственных функций (образование, здравоохранение, благоустройство и т.д.), а программы, ориентированные на достижение результатов.

В Узбекистане одним из направлений реализации Стратегии совершенствования системы управления государственными финансами на 2020-2024 годы, является разработка стратегического подхода к фискальной политике с переходом на результативность и эффективность(3). Повышение эффективности бюджетных средств предусмотрено через внедрение программного метода бюджетирования.

При программном бюджетировании исполнение бюджета оценивается с точки зрения выполнения поставленных целей и задач. Для этого разрабатывается система показателей, характеризующих степень достижения целей и выполнения задач, что и позволяет проводить мониторинг и оценку эффективности бюджетных расходов.

В данном контексте полезным является мировой опыт и в частности, таких стран как Франция, успешно внедрившей программный метод бюджетирования. Реформа бюджетного процесса во Франции началась в 1999 году. С принятием в 2001 году Конституционного закона о государственных финансах во Франции реформирование бюджетного процесса проходило в рамках общей реформы государственного управления (5). Система бюджетного контроля во Франции была значительно изменена: повысилась бюджетная прозрачность, модернизирована система органов бюджетного контроля, возросла роль парламента в бюджетном процессе и его информированность. Важнейшим нововведением закона о государственных финансах стало изменение структуры представления бюджета. Государственные расходы стали группироваться по миссиям, программам и действиям/мероприятиям. Цель такого изменения — переход от логики

расходования к логике результата. Отныне смысл исполнения бюджета заключается не в расходовании средств, а в достижении поставленной цели.

Интересна структура французского закона о бюджете. В его рамках формулируются так называемые миссии — глобальные задачи соответствующего бюджета. Они распределяются на подзадачи — программы, а те в свою очередь на действия — подразделения программ.

Парламент, рассматривая бюджет, не может полностью отменить ту или иную миссию. Аннулировать можно лишь программы с последующим перераспределением средств между другими программами данной миссии. Миссии могут относиться к сфере ответственности сразу нескольких министерств, то есть их реализация потребует создания не только ведомственных, но и межведомственных программ.

Закон о бюджете Франции содержит конкретные показатели, которые характеризуют достигнутые результаты (обычно их около 1500). Ответственность за отдельную программу возлагается не более чем на одно министерство, даже если это межведомственная программа. Для управления каждой программой назначается ответственное лицо. В пределах соответствующих министерским программам расходов ответственное лицо получает почти полную свободу перераспределять средства, переносить ассигнования на следующий бюджетный год. В обмен на повышение гибкости руководитель программы должен следовать ее целям и отчитываться за управление расходами на программу. Для этого используются три критерия: социальная и экономическая результативность, качество услуг и эффективность.

В Узбекистане с 2019 года осуществляется переход на среднесрочное планирование бюджета. Министерство финансов разрабатывает проект Государственного бюджета на очередной финансовый год и бюджетные ориентиры на последующие два года. Бюджетные ориентиры формируются на скользящей основе, то есть ежегодно сдвигаются на один год вперед.

С 2020 года в отдельных министерствах начато пилотирование программного метода бюджетирования. Основы для среднесрочного планирования и программного бюджетирования заложены еще Бюджетным кодексом, в соответствии с которым бюджетный запрос включает такие документы как (1):

- ✓ Аналитический отчет о достигнутых результатах за предыдущий год и ожидаемых результатах текущего года. Включает количественные и качественные показатели деятельности бюджетной организации, получателя бюджетных средств распорядителя бюджетных средств, связанной с использованием средств бюджетов бюджетной системы;
- ✓ Реестр расходных обязательств – перечень видов деятельности и мероприятий бюджетной организации, получателя бюджетных средств и распорядителя бюджетных средств, с указанием соответствующего акта законодательства, являющегося основанием для ее (его) финансирования за счет средств бюджетов бюджетной системы. Составляется для анализа осуществляемых расходов на предмет их обоснованности согласно бюджетной классификации;
- ✓ Программа развития распорядителя бюджетных средств;
- ✓ Бюджетная заявка на предстоящий период, составленную в увязке с программой развития распорядителя бюджетных средств. Бюджетная заявка составляется бюджетной организацией, получателем бюджетных средств и распорядителем бюджетных средств и отражает расходы, осуществляемые за счет средств бюджетов бюджетной системы в соответствии с бюджетной классификацией за прошедший, на текущий и предстоящие три года.

Перечисленные документы предусмотрены для увязки финансирования со стратегическим планированием и результатами деятельности. Ориентация на результаты и разработка соответствующих индикаторов является наиболее сложным аспектом новой концепции бюджетирования. Именно поэтому особое внимание при пилотировании программного метода уделено разработке целевых индикаторов. В частности, в пилотных министерствах (министерство народного образования, министерство здравоохранения и др.) были разработаны целевые индикаторы, которые впервые были закреплены Законом Республики Узбекистан “О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2021 год” (2).

Какие аспекты важно учитывать при переходе на программное бюджетирование, чтобы в дальнейшем этот подход был основой для принятия решений?

Сложность перехода на программное бюджетирование связана с тем, что этот подход предусматривает рост ответственности государственных служащих за достигаемые результаты. Поэтому при программном бюджетировании необходимо не только менять процедуры и порядок составления, исполнения и отчетности по бюджету, должно меняться мышление государственных служащих. Даже в развитых странах внедрение программного бюджетирования проходило непросто, поскольку используемые при этом методы позаимствованы из бизнеса, а мотивация чиновников отличается от *мотивации* бизнесменов. Главным результатом двухэтапного реформирования бюджетной системы в Великобритании с использованием контрактных отношений стало внедрение коммерческих методов управления ресурсами в государственном секторе (8).

Программное бюджетирование, являясь одной из моделей БОР, требует корректировки в государственном управлении в целом. БОР следует рассматривать в более широком контексте реформ, а именно системы "управления, ориентированного на результат" (УОР) (11). В этом контексте административная реформа, объявленная одним из приоритетов текущей политики в Узбекистане, может создать необходимые предпосылки и условия для развития концепции управления, ориентированного на результат, что и послужит расширению применения программного метода и его полномасштабному внедрению.¹

Важным аспектом программного бюджетирования является предоставление большей свободы распорядителям бюджетных средств (отраслевым министерствам). Традиционная система составления постатейного бюджета предполагает ограничения полномочий распорядителей бюджетных средств, так как основной акцент делается на целевое использование расходов бюджета. При программном бюджетировании у распорядителей бюджетных средств должно быть больше прав по управлению бюджетными средствами, так как они несут ответственность за их эффективное использование. При усилении подотчетности за результаты они должны быть свободны в выборе ресурсов, используемых для предоставления услуг.

Программный метод бюджетирования предусматривает необходимость разработки новой бюджетной классификации, обеспечивающей взаимосвязь структуры расходов с целями и задачами проводимой политики. Для этого потребуются программная классификация расходов, которая будет группировкой расходов бюджета по программам подпрограммам/мероприятиям.

¹ В ноябре 2021 г. распоряжением Президента созданы Республиканская комиссия по координации разработки Программы административных реформ Нового Узбекистана на 2022-2023 годы, рабочие группы по разработке предложений об определении статуса, совершенствовании структур и оптимизации штатных единиц органов госуправления.

Отмечая преимуществ новой концепции, важно учитывать, что реформа такого типа – это долгосрочный процесс, требующий изменений в управленческих институтах и бюджетного законодательства. Как показывает мировой опыт, страны, где успешно применяется программное бюджетирование, начали внедрять его еще с 50-х гг. прошлого века (США, Нидерланды). Поэтому важно учитывать, что успешное внедрение программного бюджетирования будет зависеть от последовательного и комплексного подхода, который может занять десятилетие.

В заключении важно отметить, что без обучения и наращивания потенциала кадров на всех уровнях государственного управления в процессе применения программного бюджетирования будут возникать трудности и проблемы. Для правильного понимания и применения данной концепции необходима оценка в потребностях обучения, разработка соответствующих учебных программ и подготовка тренеров, которые будут проводить обучение на уровне отраслевых министерств, местных органов власти и др. бюджетополучателей.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. 26.12.2013. Lex.uz.
2. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению исполнения Закона Республики Узбекистан О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2021 год» от 30.12.2020 г. №ПП-4938.
3. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении Стратегии совершенствования системы управления государственными финансами на 2020-2024 годы» от 24.08.2020. № 506.
4. Указ Президента Республики Узбекистан «Об утверждении Концепции административной реформы в Республике Узбекистан» от 08.09.2017г. №УП-5185. <https://lex.uz/ru/docs/4013358>
5. Беленчук А.А., Бусарова А.М., Лавров А.М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика. Ж.Финансы. №7. 2012
6. Егорихина М.С., Козлов С.Н. Теоретические аспекты программного бюджетирования как процесса повышения эффективности функционирования государственных и муниципальных финансов // Вестник НГИЭИ. – 2015. – № 7 (50). – С.15 – 20.
7. Брузати Л., Мировой опыт программного бюджетирования, Вторые Васильевские чтения Программный бюджет как инструмент государственного управления, Москва 20.11.2013 http://bujet.ru/action/II_chteniya/ (дата обращения: 29.04.2016).
8. Миленький А.В., Демидов П.С. Программное бюджетирование: преимущества и проблемы, Академия естествознания, Пенза, 2015, С.558–562
9. Панина Д.Д., Деникаева Р.Н. Программное бюджетирование как способ эффективного управления бюджетными расходами в стране. Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2018. №1(64).УДК 336.1.
10. Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития? GIZ, 2011. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/giz-study_rus.pdf. с 14.
11. Робинсон Н. Бюджетирование ориентированное на результаты. Учебные материалы CLEAR(Regional Centers for Learning Evaluation and Results. 2011. http://www.pfmresults.com/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf. с.18.

12. Poghosyan S., Minasyan G. Programme Budgeting Reforms in Armenia: Analytic Toolkit, Yerevan, 2015. Available at: http://www.parliament.am/committee_docs_5/FV/GIZ_%20Brochureengfinal.pdf.
13. Rasulova D. Emotional intelligence and its influence on executive performance //South Asian Journal of Marketing & Management Research. – 2020. – T. 10. – №. 4. – C. 28-32.
14. Bakhronovna R. D. Teamwork as an Effective Way to Achieve Goals //JournalNX. – C. 710-713.

