

Сабырова Г.Ж.

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО  
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ**

G.Zh. Sabyrova

**FOREIGN EXPERIENCE OF INTRODUCTION  
OF PROGRAM BUDGETING**

УДК 657:336.146

*Анализируется наиболее известный метод повышения эффективности бюджетных расходов – внедрение программно-целевого бюджетирования. Рассматривается реформа государственного аппарата Соединенных Штатов Америки.*

**Ключевые слова:** бюджетирование, бюджетная политика, программно-целевое бюджетирование, эффективность бюджетного планирования.

*Analyzed the best known method of improving the efficiency of budget spending – the introduction of program budgeting. Discusses the reform of the state apparatus of the United States of America.*

**Key words:** budgeting, fiscal policy, program budgeting, effectiveness of budget planning.

В настоящее время руководством страны поставлена цель - состояться как демократическое государство с устойчивой политической системой, динамично развивающейся экономикой и стабильно растущими доходами населения. Основой для достижения поставленной цели явилась Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Одной из первоочередных задач поставленных Национальной стратегией явилось повышение эффективности и обеспечение прозрачности государственного управления<sup>1</sup>.

Стратегической целью реформирования бюджетного процесса в Кыргызской Республике является разработка и реализация бюджетной политики государства в соответствии с заявленными приоритетами, повышение эффективности и результативности бюджетных расходов. Правительство Кыргызской Республики намерено ориентировать деятельность всех институтов государственного управления на результат и повысить ответственность за его достижение<sup>2</sup> путем внедрения программно-целевого бюджетирования, что меняет в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами.

Мировой опыт свидетельствует, что при изменении экономической ситуации должны меняться роль государства и направления целенаправленного использования государством экономических рычагов, в том числе и бюджета как инструмента рыночного хозяйствования.

При построении бюджетного процесса с использованием методов программно-целевого бюджетирования следует учитывать достижения и ошибки стран, давно использующих данные методы.

Считается, что в полном объеме закончено внедрение программно-целевого бюджетирования в США, Австралии, Новой Зеландии, Великобритании, Нидерландах. В Швеции управление общественными финансами по целям и результатам, введено для всего государственного сектора и в настоящее время продолжает развиваться. Во Франции и Германии приняты и в настоящее время реализуются программы перехода на систему бюджетирования по результатам. Отдельные элементы концепции бюджетирования, ориентированного на результат, применяются в Болгарии и Латвии.

Бюджетирование с элементами ориентированности на конечный результат в органах власти зародилось в XX века и с тех пор приобрело широкую популярность во многих странах мира. Само понятие бюджетирования, ориентированного на результат, постоянно эволюционирует, и международная практика характеризуется многообразием форм его применения.

Интегрирование элементов ориентированности на результат в бюджетный процесс происходило в разных условиях:

1. В составе глубинных реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия);
2. В рамках отдельных программ по частичной модернизации системы управления государственных финансами, не затрагивая фундаментальных основ системы управления (Дания, Ирландия, Канада, США, Нидерланды, Финляндия, Франция, Швеция);
3. В рамках ограничений инициатив по совершенствованию системы управления государственных финансами (Германия, Норвегия, Швейцария)<sup>3</sup>.

Развитие концепции бюджетирования, ориентированного на результат, можно проследить на примере США, где первым шагом по внедрению нового подхода в 1949 г. был доклад так называемой Комиссии Гувера<sup>4</sup> о формировании программно-целевого бюджета, в котором особое внимание уделялось ожидаемым результатам по видам

<sup>1</sup> Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы п. 2.6.

<sup>2</sup> Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017годы, одобрена Постановление Правительства КР от 30 апреля 2013 года № 218

<sup>3</sup> Тетерина О.В. Зарубежный опыт внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Известия ИГЭА. 2012. № 6 (86)

<sup>4</sup> Герберт Гувер - 31-й президент США(1929 -1933 гг.), при Трумэне и Эйзенхауэре председательствовал в комиссии по реформе государственного аппарата.(прим. автора)

деятельности государства, а не по затратам государственных средств. Данная комиссия была создана в июле 1947 г. и ее целью было предложить меры, которые способствовали бы развитию экономики, повышению эффективности и качества общественных услуг. Комиссии было поручено разработать концепцию реорганизации федеральных органов власти и администрации президента. Одним из основных достижений комиссии считается разработанная концепция программно-целевого бюджетирования<sup>5</sup>. В рамках этой концепции комиссия Гувера рекомендовала Федеральному Правительству США придерживаться принципов бюджетирования, ориентированного на результат («performance budget»), «формируя бюджет на основе выполняемых функций, деятельности, проектов»<sup>6</sup>. Предложенный комиссией формат представления федерального бюджета переносил акцент с затрат государственных ресурсов на исполнение государственных функций, осуществление деятельности и достижение результатов. «Performance budget» должен был отражать не столько структуру расходов в разрезе видов затрат (оплата труда, закупка товаров, аренда помещений и т. д.), сколько ожидаемый результат от осуществления программ или исполнения конкретных государственных функций. Предлагалось также отчет об исполнении бюджета дополнять показателями, характеризующими качество его исполнения. Конгресс США рекомендовал применять данный подход к бюджетированию в первую очередь в военной сфере.

В соответствии с рекомендациями комиссии Гувера конгресс США в 1950 г. принял закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности», которым устанавливалось требование представлять проект бюджет в конгресс в форме, по существу совпадающей с предложенной комиссией, хотя сам термин «performance budget» в новом законе не использовался. Новые требования к представлению проекта бюджета заключались в том, что все данные о суммах, предлагаемых к финансированию, следовало представлять в разрезе программ, подпрограмм и видов деятельности. Кроме того, именно в такой форме министерства и ведомств должны были подавать свои бюджетные заявки в Администрацию президента (орган, отвечающий за подготовку проекта федерального бюджета в США). Таким образом, новая форма представления федерального бюджета предоставляла собой свод поступивших от ведомств и прошедших первичный этап согласований обоснований на финансирование расходов, составленных в разрезе программ или видов деятельности. Данные о структуре расходов в разрезе видов затрат в таком бюджете также требовалось указывать, однако эти расходы должны были присутствовать в качестве элементов

программ, представляя собой не задания по финансированию, а средства достижения конечных целей.

Однако переход к управлению по результатам оказался достаточно поверхностным, поскольку продолжали использоваться и старые формы отчетности. Недостаточная проработанность принятого закона не позволяла правильно определять потребности в государственных средствах и рационально их распределять между программами<sup>7</sup>.

На следующем этапе реформирования бюджетного процесса в 1965 г. было внедрено "программное планирование и исполнение бюджета". Его основная особенность заключалась в возможности объединять несколько государственных организаций при выполнении определенной программы, нацеленной, как правило, долгосрочную перспективу. Министерства и ведомства должны были: формулировать цели своей деятельности в соответствии с приоритетами государственной политики; определять задачи и способы их решения; оценивать необходимые затраты и сравнивать их с ожидаемыми результатами для оптимизации распределения государственных средств, используя количественный анализ, в том числе анализ издержек и выгод. Несмотря на эксперимент по внедрению плано-программного бюджетирования в пяти городах, пяти округах и пяти штатах в период с 1967 по 1969 г., данный подход из-за своей сложности не получил широкого распространения. Для повышения ответственности государственных служащих в США в 1972 г. началось внедрение управления по целям. Министерства и ведомства должны были оценивать не только экономическую, но и социальную эффективность деятельности. Однако определить результаты количественно удавалось далеко не всем государственным органам, применявшим данный подход.

Относительно новым "витком" в развитии концепции бюджетирования стало внедрение с 1977 г. планирования бюджета от нуля. Суть его заключалась в том, что министерство или ведомство должны были представлять несколько вариантов достижения одного и того же результата, причем затраты ни по одному из них не могли быть выше текущего значения. При этом обоснование расходов на следующий год производится не на базе предыдущих расходов, а посредством доказательства их необходимости. Такой подход к бюджетированию позволял определять целесообразность реализации программ и расходования государственных средств.

Завершающим этапом развития в США концепции бюджетирования, ориентированного на результат, и закрепления ее принципов в практике государственного управления явилось принятие в 1993 г. федерального закона "Об исполнении и результатах". Согласно этому закону, федеральные

<sup>5</sup> Придатчук М.П. Построение бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. – 2006. - № 15.

<sup>6</sup> U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Budgeting and Accounting. Washington. DC. 1949. – P.8.

<sup>7</sup> Афанасьев М.П. Основы бюджетной системы. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2004.

агентства должны были разработать долгосрочные планы развития (до 1997 г.), ежегодно представлять Конгрессу информацию о текущих результатах деятельности. С 1999 г. была введена практика представления ежегодных докладов о целях и ожидаемых результатах реализации программ в начале бюджетного года, а о фактически достигнутых результатах - в конце года.

Анализ опыта США по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет сделать выводы, которые могут оказаться ценными для Кыргызской Республики:

1. Программно-целевое бюджетирование – это средство повышения эффективности государственных расходов в условиях, когда большая часть национального дохода перераспределяется государством. Международный опыт свидетельствует о том, что повысить эффективность государственных расходов, не затрагивая при этом бюджетный процесс, невозможно.

2. Хотя повышение эффективности государственных расходов важно как в периоды благополучного развития экономики, так и в периоды финансовых трудностей, опыт стран, применявших программно-целевое бюджетирование, в частности, опыт США показывает, что решиться на использование программно-целевого бюджетирования легче в периоды финансовых трудностей, когда размеры дефицита государственного бюджета принимают угрожающие масштабы.

3. Все основные приемы программно-целевого бюджетирования основаны на управленческих принципах частного бизнеса (формулировка миссии и стратегий, бюджетирование от нуля, применение метода учета по начислению, использование индикаторов социальной и экономической и эффективности как аналогов результатов хозяйственной деятельности, учет рисков и др.). Таким образом, переход на программно-целевое бюджетирование требует одновременного реформирования принципов управления в государственном секторе – переход от административных методов к использованию хозяйственной деятельности, высокий уровень самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса.

4. Внедрение инструментов частного бизнеса в деятельность государства, в том числе в бюджетный процесс, сопряжено с большими трудностями. Во-первых, масштабы деятельности государственных министерств и ведомств несопоставимы с масштабами деятельности даже самых крупных фирм; во-вторых, мотивация чиновников отличается от мотивации менеджеров частных компаний; в-третьих, у государственных учреждений отсутствует универсальный индикатор результатов работы, который имеется у частных фирм. В связи с этим для них приходится разрабатывать различные искусственные заменители такого показателя, с необхо-

димостью учета бюджетного цикла, с изменением законодательства и др.

5. Указанные трудности могут стать серьезным препятствием на пути одновременного внедрения программно-целевого бюджетирования во всех министерствах и ведомствах одновременно, если государственный аппарат громоздок, расходные полномочия нечетко разграничены между уровнями власти, а бюджетный процесс плохо скоординирован. В подобных случаях целесообразно поэтапное внедрение программно-целевого бюджетирования, перевод на него отдельных пилотных министерств и ведомств, адаптация новых технологий к существующей бюджетной практике с последующим распространением полученного опыта на остальные министерства.

6. В тех странах, где последовательно реализуются принципы программно-целевого бюджетирования, правительство получает эффективный инструмент распределения ресурсов по видам услуг, которые государство обязуется предоставить своим гражданам.

Несмотря на то, что внедрение программно-целевого бюджетирования в практику управления государственными финансами разных стран осуществляется уже на протяжении многих лет, нельзя назвать ни одну страну, где этот процесс можно было бы считать окончательно завершившимся. Даже в США, имеющих более пятидесятилетний опыт практического применения этой модели, концепция бюджетирования постоянно изменяется. Тем не менее, многолетний опыт использования США концепции программно-целевого бюджетирования или отдельных ее элементов может быть полезным для Кыргызской Республики.

#### **Литература:**

1. Афанасьев М.П. Основы бюджетной системы. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2004.
2. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.
3. Придатчук М.П. Построение бюджетирования, ориентированного на результат // Финансы и кредит. – 2006. - № 15.
4. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017годы, одобрена Постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 года № 218
5. Тетерина О.В. Зарубежный опыт внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Известия ИГЭА. 2012. № 6 (86)
6. U.S.Comission on Organization of the Executive Branch of the Government, Budgeting and Accounting. Washington. DC. 1949. – P.8.

**Рецензент: д.э.н. Алиев К.А.**