

Руководство по программному бюджетированию

Содержание

Список сокращений	3
ВВЕДЕНИЕ	4
1 Руководство по программному бюджетированию	5
Что такое СПГР?	5
Что такое программное бюджетирование?	6
Взаимосвязь между программным бюджетным процессом и СПГР	8
2 Основные понятия программного бюджетирования	11
Стратегическое планирование	11
Определения	11
Конечные результаты	12
Прямые результаты	16
Ресурсы	19
3 Разработка программ и подпрограмм	22
Разделение между программами и подпрограммами	22
Основные принципы при определении программ	23
Дилемма при определении программ	25

Список сокращений

ЦКВП	Центр по координации внешней помощи
БК	Бюджетная классификация
ПЦКВ	Программа централизованных капиталовложений
ЕК	Европейская Комиссия
СУИО	Система управления информацией в сфере образования
СУИФ	Система управления финансовой информацией
ПРТ	Правительство Республики Таджикистан
ВВП	Валовой внутренний продукт
МВФ	Международный валютный фонд
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
Минобразован ия	Министерство образования Республики Таджикистан
Минфин	Министерство финансов Республики Таджикистан
Минздрав	Министерство здравоохранения Республики Таджикистан
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения Республики Таджикистан
МЭРТ	Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан
СБП	Среднесрочная бюджетная программа
СПГР	Среднесрочная программа государственных расходов
НСР	Национальная стратегия развития
ПБ	Программное бюджетирование
ПГГ	Программа государственных гарантий
ППЗ	Приоритетные программы в сфере здравоохранения
ПФ	Подушевое финансирование
УГФ	Управление государственными финансами
ПЗЗ	Первичное звено здравоохранения
ПГИ	Программа государственных инвестиций
ССБ	Стратегия снижения бедности
ТП	Техническая помощь
ВБ	Всемирный банк

ВВЕДЕНИЕ

Реформа, направленная на интеграцию стратегического и бюджетного планирования в Среднесрочной программе государственных расходов (СПГР), получила в Республике Таджикистан (РТ) официальное начало в 2008 году, когда в *Закон РТ «О государственных финансах»* были внесены соответствующие поправки. Новая бюджетная процедура была окончательно закреплена в новом Законе «*О государственных финансах»* *Но.723* утвержденного в июле 2011.

Процесс составления государственного бюджета, происходит в два этапа. На первом – стратегическом - этапе, главные распорядители бюджетных средств, отвечающие за определение (разработку и проведение) государственной политики в секторах бюджетной сферы рассчитывают базисные бюджеты по отдельным секторам и составляют Среднесрочные стратегии бюджетных расходов соответствующих секторов и направляют их в Министерство финансов Республики Таджикистан. На основе Стратегических планов министерства определяют свои приоритеты и проводят их оценку. Министерство финансов РТ разрабатывает документ «Основные направления финансовой политики» и представляет его на рассмотрение Бюджетной комиссии Правительства Республики Таджикистан. Этот документ содержит следующие сведения на период бюджетного планирования:

- параметры государственного бюджета по доходам, расходам, дефициту или профициту, величине государственного долга;
- расчетные показатели базисных расходов;
- показатели государственных инвестиций;
- общую величину расходов для реализации новых направлений государственной политики;
- предложения о приоритетных направлениях расходов для реализации новых направлений государственной политики, подготовленные с учетом соответствующих предложений главных распорядителей бюджетных средств;
- потолки расходов по секторам;
- иные сведения, необходимые для составления государственного бюджета.

На втором этапе составления государственного бюджета на основе утвержденных бюджетных потолков и в сроки, устанавливаемые Министерством финансов Республики Таджикистан главные распорядители бюджетных средств ответственные за политику в данном секторе распределяют бюджетные расходы в соответствии с бюджетной классификацией, формируют бюджетные заявки и направляют их в Министерство финансов Республики Таджикистан.

Настоящее руководство разработано в помощь министерствам и местным органам исполнительной власти, чтобы помочь им освоиться с их новой ролью в подготовке СПГР и в подготовке последующих бюджетов. Данное руководство при этом сосредотачивается на очень важную составную часть СПГР – разработку программной структуры расходов бюджета. В руководстве учтена практика бюджетного планирования в других странах, а также опыт первых пилотных министерств, участвовавших во введении СПГР в Республике Таджикистан.

1 Руководство по программному бюджетированию

Что такое СПГР?

СПГР – это подход к подготовке бюджетного процесса в направлении *сверху-вниз* (стратегическая фаза) и *снизу-вверх* (подготовка детального годового бюджета). Составной частью СПГР является методология для его отдельных этапов, а также организационные процедуры (административные процедуры и процедуры в области формирования и утверждения государственной политики в отдельных областях/секторах/отраслях), чтобы охватить:

(1) в направлении сверху-вниз (формирование стратегии – стратегическая фаза бюджетирования) - среднесрочные прогнозы общих объемов ресурсов (*что мы можем себе позволить*);

(2) в направлении снизу-вверх - многолетние прогнозы оценки стоимости отраслевых программ (*что необходимо финансировать, уделяя при этом особое внимание результатам и эффективности*).

Итак, СПГР не является изолированным документом. СПГР – это четко определенный процесс подготовки бюджета, включающий различные шаги. Эти шаги показаны на схеме I.1:

Схема I.1: Различные этапы формирования СПГР/бюджета



Что такое программное бюджетирование?

Объяснение понятию программного бюджетирования можно дать, делая ссылки на бюджетную классификацию. В настоящее время в Республике Таджикистан используются следующие бюджетные классификации расходов: *экономическая*, *функциональная* и *ведомственная*. Краткое объяснение и содержание этих классификаций расходов даны ниже:

БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ	Описание
Административная (ведомственная) классификация	<p>Административная классификация – это традиционная бюджетная классификация с разбивкой по организациям, например, распределение бюджетных средств по министерствам или ведомствам.</p> <p>В ходе подготовки бюджета на 2010 год Министерство финансов РТ подготовило новую бюджетную ведомственную классификацию, в которой все министерства и ведомства делятся на три категории:</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>главные распорядители бюджетных средств (ГРБС), например, Минздрав;</i>• <i>распорядители бюджетных средств (РБС), например, Служба по Государственному надзору за фармацевтической деятельностью;</i>• <i>и получатели бюджетных средств (ПБС), например, региональная структура Службы по Государственному надзору за фармацевтической деятельностью;</i> <p>Предполагается, что у различных категорий в бюджетном процессе будут различные права и функции, например, главные распорядители бюджетных средств определяют для отрасли бюджетные приоритеты, организуют процесс планирования бюджета после получения информации о потолках расходов (верхних лимитах финансирования) в Минфине, координируют представление отраслевого бюджета и т. д.</p>
Функциональная классификация	<p>Функциональная классификация бюджета обеспечивает распределение бюджетных средств по функциям, таким как <i>образование, юстиция, оборона, здравоохранение и т.д.</i> (на международном уровне этот вопрос регулируется в руководстве по классификации функций государства (COFOG). В каждой отрасли существуют и более подробные функциональные классификации, например, услуги общественного здравоохранения, стационарное лечение, амбулаторное лечение.</p> <p>Функциональная классификация в большинстве развитых стран используется не в целях планирования бюджета, а в основном в аналитических целях. До настоящего времени функциональная классификация в Таджикистане используется как основа для бюджетного планирования, что не соответствует передовой международной практике.</p>

Экономическая классификация – это классификация бюджета, где **расходы группируются в соответствии с экономическими целями** – например, *административные / текущие, капитальные расходы, инвестиции, трансферты, субсидии и т.д.* Каждый уровень экономической классификации представляет собой более подробную классификацию, например, административные (текущие) расходы могут даваться с разбивкой по заработной плате, командировочным расходам и т.д. (международные стандарты экономической классификации определены в руководстве МВФ по *Статистике государственных финансов* (СГФ) за 2015 год.

Таким образом, доминирующим элементом бюджетного процесса в Таджикистане является экономическая классификация, и обсуждение бюджета в основном фокусируется на затратах (требуемые финансовые средства и ресурсы), которые представляются в бюджете с постатейной разбивкой (зарботная плата, коммунальные услуги, товары и т.д.). Поэтому действующую систему можно назвать бюджетированием, основанным на затратах или постатейным. Передовой международный опыт свидетельствует о том, что если в бюджетном процессе доминирует экономическая классификация, то при исполнении бюджета возникает тенденция, когда вместо исполнения и получаемых результатов основное внимание Министерство финансов уделяет к строгому контролю.

И хотя экономическая классификация остается для аналитических нужд, складывается тенденция, при которой в большинстве стран, имеющих современные бюджетные системы, отходят от этой модели. Такие страны перешли от предыдущей системы жесткого контроля над затратами (что лежит в основе экономической классификации) к **программной классификации**, при которой ключевое управление бюджетом и единицами планирования осуществляется через бюджетные *программы* и *подпрограммы*.

В программной классификации подчеркивается роль исполнения и контроля над результатами. Программы определяются по конкретным результатам, которые должно обеспечить Правительство в пределах жестких бюджетных ограничений. Программное бюджетирование в рамках бюджетных потолков позволит руководителям на государственном уровне иметь большую свободу действий при распределении средств на реализацию программ, за которые они несут ответственность. Таким образом, подход к программному бюджетированию «наделяет» бюджетных руководителей большими полномочиями при распределении бюджетных средств и ресурсов в сочетании с большей ответственностью за достигнутые ими результаты.

На рис. I.2 показана программная классификация, а также существующие в Таджикистане классификации на стороне расходов (экономическая, административная и функциональная).

Схема I.2 Классификации расходов с учетом их целей / роли



*КФГ - классификация функций государства

СГФ – Статистика государственных финансов (на основе классификационной системы Международного валютного фонда) **Взаимосвязь между программным бюджетным процессом и СПГР

Считается, что СПГР и реформы программного бюджетирования взаимосвязаны, и следовательно, можно получить выгоды от реализации обеих инициатив в рамках одной реформы - Управление государственными финансами.

С одной стороны, введение СПГР на основе традиционной бюджетной классификации по отраслям или административной классификации считается неэффективным, потому что экономическая классификация (с учетом затрат) или административная классификация не обеспечивают прямой взаимосвязи с приоритетами государства и результатами, что является ключевым для СПГР. С другой стороны, традиционный одногодичный бюджет не отвечает требованиям программного бюджетирования, потому что со временем он не обеспечивает стабильности в ходе этого процесса. Программное бюджетирование требует наличия среднесрочной бюджетной перспективы.

Таким образом, СПГР и программное бюджетирование нельзя рассматривать изолированно друг от друга. Лучше всего рассматривать эти реформы совместно, что

способствует более эффективному расходованию государственных ресурсов. Всемирный банк признает, что эта важная взаимосвязь способствовала проведению реформ УГФ в странах Восточной и Центральной Европы: «СПГР и особенно ПБ, будучи одними из краеугольных вопросов на повестке дня широких бюджетных и экономических реформ, сами по себе очень сложны и требуют тщательной и поэтапной реализации. В рамках смелой и широкой повестки реформ, при параллельном введении СПГР и ПБ, можно решить много общих задач.»

На нижеприведенной схеме показано, как программное бюджетирование вписывается в бюджетный процесс в рамках СПГР.

Схема 1.3 Взаимосвязь между СПГР и программным бюджетированием



На схеме показано, что введение СПГР и ПБ связано с рядом концептуальных шагов, требуемых в процессе введения:

- *Сформулировать стратегические приоритеты государства: как СПГР, так и программное бюджетирование нацелены на содействие в реализации стратегической политики государства в сфере социального и экономического развития. В качестве первого шага необходимо определить указанные приоритеты на среднесрочный период.*
- *Отразить стратегические приоритеты политики в программах, основанных на результатах: необходимо учесть приоритеты политики в СПГР / бюджете на основе программной классификации. Необходимо указать в программах приоритеты политики в виде индикаторов и целевых показателей на среднесрочный период для обеспечения подотчетности за результаты.*