

1.4. БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ

Меджидов Т.И., аспирант кафедры
«финансы и кредит»

Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ

Реформа бюджетной системы и рациональное использование средств Федерального бюджета является приоритетной программой Президента РФ и Правительства РФ. На сегодняшний день данная тема имеет широкий резонанс в обществе и система бюджетирования, ориентированная на результат (БОР), которую пытались приспособить в условиях нашей страны не дало ожидаемых результатов. Федеральный бюджет на период 2011 – 2013 годов имеет большой дефицит денежных средств. Цель статьи рассмотреть проблему нерационального использования средств, проблемы внедрения системы БОР и представить пути решения данной статьи.

Под бюджетированием, ориентированным на результат (БОР), понимается бюджетирование, связывающее объем выделяемых бюджетных ресурсов с ожидаемыми общественно значимыми результатами их использования. За БОР, или программно-целевым бюджетированием, стоит очевидная для любой бизнес-структуры идея, что, прежде чем тратить деньги, нужно понять, на что тратить и какой результат от этого будет получен. Однако у госрасходов есть специфика. В отличие от корпоративного управления, в общественном секторе эффективность результата не всегда измеряется прибылью. Например, потратив деньги на содержание учителя, вы получите результат, прямо не измеряемый прибылью. Содержать пожарного приходится, даже если пожаров не случается. Это не означает, что пожарный не нужен, что расходы на его содержание бесцельны.

Иными словами, при предоставлении общественных услуг мерить результаты сложно. Но делать это абсолютно необходимо, потому что если мы не умеем мерить результат, то мы не можем управлять процессом, мы не понимаем, зачем мы все это делаем, и, в конечном счете, не можем ничего улучшать.

Актуальность вопросов, связанных с развитием БОР, для Российской Федерации обусловлена тем, что развитие БОР является одним из ключевых элементов бюджетной реформы в РФ. В послании Президента РФ Д.А. Медведева о бюджетной политике в 2011-2013 гг. говорится: «обеспечение нацеленности бюджетной системы на достижение конкретных результатов» выделено в качестве одной из основных задач бюджетной политики [1].

Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. нацелена на дальнейшее развитие БОР в российской бюджетной практике [2].

Бюджетирование, ориентированное на результат, имеет ряд существенных отличий от традиционного бюджетирования, основанного на затратном подходе. Традиционное (затратное) бюджетирование основывается на «освоении» получателями бюджетных средств, объемы которых, как правило, рассчитываются на основе индексации расходов предыдущего года. Планирование бюджета отличается высокой степенью детализации расходов, а ответственность бюджетополучатели несут исключительно за соблюдение пра-

вильности расходования средств. БОР в свою очередь предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно, прежде всего, подразумевать достижение целей деятельности государственных органов. Задачей БОР является распределение бюджетных ресурсов в соответствии с ожидаемыми общественно значимыми результатами деятельности получателей бюджетных средств. БОР предполагает создание системы учета и оценки эффективности и результативности бюджетных расходов. Получатели бюджетных средств приобретают большую свободу распоряжения бюджетными средствами, а основное направление бюджетного контроля смещается с контроля правильности расходования бюджетных средств на контроль достижения запланированных результатов. Внедрение БОР в РФ началось с постановления Правительства РФ от 22 мая 2004 г. №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». В дальнейшем в рамках бюджетной реформы были разработаны и внедрены в российскую практику ряд важных инструментов бюджетного процесса, направленных на развитие БОР, такие как целевые программы, реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований, доклады о результатах и основных направлениях деятельности и ряд других. В то же время, несмотря на политическую волю, выраженную высшим руководством страны, и весьма значительный объем административных, кадровых и бюджетных ресурсов, задействованных при внедрении механизмов БОР в РФ, отдач от их использования пока в существенной степени отстает от ожиданий [3].

Мировой и российский кризисы свели на нет среднесрочное бюджетное планирование в РФ. Бюджетные трехлетки планировались для федерального бюджета и в субъектах РФ уже неоднократно, но все напрасно. Всякий раз приходится все начинать сначала. В стране с ручным управлением государственными денежными потоками и сильнейшей коррупцией очень трудно ввести жесткое бюджетное прогнозирование или планирование при помощи федерального закона. Он лишь, прикрывает бесконечные изменения, поправки и коррекции, после которых от первоначального варианта закона мало что остается.

Принятый Государственной Думой в первом и втором чтении проект Федерального бюджета на 2011 г. и на плановый период 2012-го и 2013 гг. не внушает оптимизма по результатам анализа. Экономически неоправданные предвыборные и прочие затраты, многолетние нефтегазовые доходы, всепроникающая коррупция во всех областях привели к тому, что десятилетиями не обновлялись основные фонды промышленности, в том числе, оборудование и технологии кормящей страну нефтегазовой отрасли (износ составляет свыше 50%). Эффективность расходования бюджетных средств не анализируется и не рассчитывается даже на федеральном уровне. В итоге, в будущей бюджетной трехлетке придется на всем экономить. И чем дальше от текущего года – тем сильнее.

В регионах уже возникли серьезные проблемы с разработкой трехлетних бюджетов в связи с обвальным сокращением межбюджетных трансфертов. К 2013 г. в целях снижения расходов и уменьшения бюджетного дефицита совокупные межбюджетные трансферты снизятся примерно вдвое. Это будет тяжелым ударом, в первую очередь по бюджетам, по инфраструктуре,

инженерным сетям, программам и планам развития крупных и средних городов – налоговых доноров регионов и федерального бюджета. Им оставлено всего 20-25% от собираемых с их территорий налогов и сборов. Поэтому и находятся их инфраструктуры и инженерные сети в полуразрушенном состоянии. Налоговая доля городов-доноров в налогах с их территорий, снижается каждый год или стоит на месте. В связи с этим снижается и человеческий капитал, который формируется в основном в средних и крупных городах.

Разработано много проектов и принято множество программ на развитие той или иной области по большому счету не могут быть реализованы в рамках текущего бюджета. В 2011 г. доходы бюджета планируются:

- в объеме 8,844 трлн. руб.;
- расходная часть – 10,66 трлн. руб.;
- дефицит – 1,8 трлн. руб. (3,6% валового внутреннего продукта (ВВП)).

В расчетах параметров федерального бюджета на 2011 г. заложена инфляция 6-7% (прогнозная инфляция в 2011 г. уже увеличена Министерством экономического развития РФ до 8%).

Значительные сокращения Федерального бюджета, а за ним региональных и муниципальных бюджетов – следствие затратной политики в 2006-2010 гг., когда опережающими темпами росли заработная плата, пенсии, социальные расходы, коррупция и воровство, а производительность труда в промышленности с высокой добавочной стоимостью стояла на месте. Видимость же роста средней производительности труда создавалась ростом мировых цен на нефть, газ, металлы и другие сырьевые товары и продукты, что имеет место и сейчас. Опережающими темпами в 2011-2013 гг. растут расходы Федерального бюджета только на статью «национальная оборона» и на обслуживание государственного долга. Инвестиции же в национальную экономику в 2012-2013 гг. существенно снижаются с учетом прогнозируемой инфляции (например, в 2013 г. на 12%). Будем традиционно вооружаться и платить по государственным долгам, предварительно набрав их при наличии огромных золотовалютных резервов (около 500 млрд. долл.) и Фонда национального благосостояния (2,7 трлн. руб.).

Таким образом, федеральные бюджеты 2011-2013 гг. не направлены на развитие человеческого капитала регионов и страны в целом. Федеральные власти «обожглись» на огромных вливаниях в социальную сферу, на провале пенсионной реформы, на росте дефицита бюджета и теперь в лице Министерства финансов РФ и Правительства РФ страхуются на будущее, проводя жесткую политику экономии бюджетных средств. Вместе с тем износ основных фондов в добывающей отрасли составляет 50,9%, а сюда входит и нефтегазовая отрасль. Сейчас Правительство РФ планирует в обозримом будущем триллионы рублей инвестиций в нефтяную отрасль. На 16,3% вырастут в 2011 г. (с 73 942,3 до 85 960,3 млн. руб.) бюджетные инвестиции по статье «фундаментальная наука», но этого мало для возрождения науки в стране, для создания источника инноваций и фундамента эффективной инновационной системы. На военную науку выделено в 2011 г. 166 млрд. руб. (в 2010 г. было 155 млрд. руб., рост в номинальном исчислении 3,8% – ниже прогнозируемого уровня инфляции). Такая же ситуация и в большинстве других областей, что говорит о не

эффективном использовании системы БОР. Но что нужно реформировать? Систему бюджетирования или управление?

Основные причины провала большинства бюджетных реформ в мире, связаны с тем, что реформировалось только бюджетирование, не реформировалось управление. Это в корне не правильно. Если не реформируется управление общественными финансами, то изменений не произойдет.

У нас переходная экономика, и у стран с такой экономикой основной проблемой является эффективное управление. Вот пример проблем которые нужно решать:

- механизмы внутреннего контроля и системы финансового управления не соответствуют стандартам (стандарты зачастую не сформулированы);
- избыточное количество бюджетных учреждений;
- правила контроля за ресурсами жесткие, но часто нарушаются;
- низкое качество бюджетных услуг (бюджетная услуга зачастую не определена);
- отсутствие четкого представления об объеме ресурсов, которые будут доступны в течение года;
- бюджетные учреждения предоставляют гражданам базовые услуги, но практически не конкурируют за ресурсы;
- низкий уровень заработной платы и квалификации государственных служащих;
- отсутствует единая система своевременной поставки и анализа информации о сделках, финансовых потоках, обязательствах, задолженности, рисках и т.д.

Так же нужно рассмотреть некоторые проблемы, связанные с использованием управления по результатам в государственном секторе:

- системы управления результативностью, прежде всего, предназначены для промышленно-производственной деятельности циклического характера, состоящей из несложных производственных функций и имеющей очевидные, однозначные результаты;
- многие виды деятельности органов государственной власти имеет многоцелевой характер, а многие важнейшие политические задачи в принципе не поддаются количественному измерению и оценке;
- причинно-следственная связь между деятельностью и ее результатом в секторе государственного управления часто выражена слабо. следствия и результаты, представляющие общественный интерес, почти всегда зависят от ряда факторов, которые находятся вне сферы прямого влияния органов государственной власти;
- между собственно процессом деятельности и получением запланированных результатов проходит весьма длительный период времени;
- большинство показателей результативности по своей природе субъективны, а их оценка связана с высокими затратами, в силу чего методы управления по результатам также не могут быть абсолютно объективными и нейтральными по своим последствиям;
- не все наглядные, поддающиеся количественному измерению плановые задания или индикаторы однозначно связаны с планируемой совокупностью результатов деятельности, поскольку мы просто не располагаем такими методиками управления, использование которых гарантировало бы достижение всех ясно и четко сформулированных целей;
- ориентация на количественные плановые задания может вызывать негативные эффекты, такие, например, как возникновение ограниченного видения проблемы; недооценка значения качественных результатов; ограничение взаимодействия с другими организациями (подразделениями), работающими над решениями аналогичных задач;
- непосредственная увязка плановых заданий с материальными ресурсами и вознаграждением способна стимулировать прямой обман;

- организация качественных административно-управленческих структур, а также их грамотное практическое использование является делом очень дорогостоящим [4].

Только рассмотрение и решение вышеизложенных проблем способствует полноценному внедрению системы БОР в РФ, и только система, основанная на получении результата, способна развивать все области функционирования государства и жизни общества. А для повышения шансов внедрения механизмом БОР нужна масштабная реформа, как в области государственного функционирования, так и в умах населения страны. Нужно вовлекать население в данную систему, внедрять принципы формирования бюджетов и межбюджетных отношений, стимулирующих внедрение, осознавать необходимость системного подхода и внедрения новаций комплексно на основе системного анализа, обучать персонал, только квалифицированный персонал может дать положительный результат.

Нужно создавать открытую систему бюджетирования, которая будет прозрачна и понятна населению страны, все будут видеть на что и как расходуются средства Федерального бюджета, складывающиеся в том числе и из налоговых доходов населения, необходима правовая и административная реформа, которая делает законодательства в данной области простым и понятным, одним из основных путей повышения эффективности БОР послужит уменьшение бюрократических проволочек, которые усложняют путь данному механизму. Необходимо создать независимый орган который будет заниматься мониторингом целевого расходования средств федерального бюджета РФ.

Только слаженная работа всех областей жизнедеятельности государства и общества способна дать результат, который будет работать на благо страны и общества.

Меджидов Теймур Ибрагимович

Литература

1. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2011-2013 г. [Текст] // Российская газета. – 2010. – 29 июля.
2. Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. [Текст] : утв. распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р // Собрание законодательства РФ. – 2010. – №28. – Ст. 3720.
3. Беляева Д.Ю. Бюджетирование, ориентированное на результат, и проблема идентификации результата [Текст] / Д.Ю. Беляева // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2010. – №2.
4. Томас П. Измерение учета и отчетности. П. 46-47.
5. Поллитт Ч. и др. Сумма производительности или соответствия? Аудит и управление в пяти странах [Текст] / Ч. Поллитт, Х. Гьерра, Дж. Лонсдейл, Р.Х. Мул. – Лондон : Изд-во Оксфордского университета.

Ключевые слова

Бюджетирование, ориентированное на результат, межбюджетные трансферты, затратная политика, государственный сектор, федеральный бюджет, повышение эффективности, мониторинг.

РЕЦЕНЗИЯ

В статье рассматривается проблема нерационального использования бюджетных средств, проблемы стоящие перед Правительством РФ, а так же перспективы и пути правильного внедрения механизма бюджетирования, ориентированного на результат. Актуальность статьи не вызывает сомнения, поскольку проблемы стоящие перед эко-

номикой и страной в целом, говорят нам о том, что нужно искать пути реформирования и повышения эффективности бюджетирования. Научная статья Т.И. Меджидова «Бюджетирование, ориентированное на результат» соответствует всем требованиям, предъявляемым к работам такого рода. Данная статья может быть рекомендована к публикации.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министрства финансов РФ

1.4. PERFORMANCE-BASED BUDGETING

T.I. Medjidov, Post-graduate Student of Chair «Finance and Credit»

VGHA the Ministry of Finance of Russia

Reform the budget system and the rational use of the federal budget is a priority program of President and Government of the Russian Federation. As of today, this subject has wide resonance in the society and system of performance-based budgeting (PBB), which tried to adapt to the conditions of our country has not produced the expected results.

The federal budget for the period 2011 – 2013's has a large cash deficit. This article aims to the problem of irrational use of funds, problems of implementation of PBB and provide solutions to this article.

Leterature

1. Programme of the Government of the Russian Federation to improve the efficiency of budget expenditures for the period until 2012, was approved by the Federal Government on June 30, 2010 №1101-p / 2010, №28, Art. 3720.
2. D.H. Belyaev. Performance-Based Budgeting, problem identification and the result // Financial Gazette: finance, taxes, insurance, accounting, 2010, №2.
3. Budget Message of the President of the Russian Federation on budgetary policy in 2011-2013 // Russia Beyond the Headlines, 29.06.2010.
4. P. Thomas. Performance Measurement, Reporting and Accountability. P. 46-47; Pollitt Ch., Girre X., Lonsdale J., Mul R., Summa H. and Waerness M. Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries, London: Oxford University Press.

Keywords

Performance-Based Budgeting, intergovernmental transfers, cost-based policy, government sector, federal budget, increase in efficiency, control and monitoring.