

© Сыроватский К.В.

главный экономист отдела
межбюджетных отношений
Министерства финансов
Ростовской области

РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПОВ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

После долговременного кризисного периода в социально-экономическом и политическом развитии страны заметно стабилизировалось экономическое и финансовое положение России. В сложившихся условиях перед органами государственной власти объективно возникают новые задачи: повышение эффективности государственных расходов, выбор разумной финансовой политики, сокращение доли государственного сектора в экономике. Их решение невозможно без перехода от краткосрочного финансового планирования, выполняющего преимущественно оперативные функции, к среднесрочному, основанному на формулировании финансовой и экономической стратегии развития страны, взаимной увязки годичного бюджета с многолетними

финансовыми планами и прогнозами.

Инструментом среднесрочного финансового планирования является бюджетирование, ориентированное на результат.

Длительная история внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления общественными финансами, тем не менее, не привела к появлению общепринятого понятия как самого бюджетирования, ориентированного на результат, так и отдельных его элементов. В самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой систему формирования (исполнения) бюджета, отражающую взаимосвязь между планируемыми (осуществленными) бюджетными расходами и ожидаемыми (достигнутыми) результатами. Цель данной модели бюджетирования — проконтролировать соответствие затраченных ресурсов и полученных прямых и социальных результатов, оценить значимость и экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансирующихся из бюджета.

Управление по результатам представляет собой относительно новый подход в сфере управления общественными финансами, однако его нельзя назвать принципиально новой технологией в теории и практике управления финансами, поскольку методы управления по результатам уже достаточно давно с успехом используются в сфере частного бизнеса.

Бюджетирование, ориентированное на результат, считается самым сложным способом использования информации о целях и результатах, поскольку включает в себя всю совокупность способов использования данной информации для принятия управленческих решений (табл. 1).

Бюджетирование, ориентированное на результат, основывается на следующих принципах:

- планирование социально-экономических результатов, получаемых в ходе осуществления государством своих функций;

Таблица 1. **Использование информации о целях и результатах для принятия управленческих решений**

Способ использования информации	Цель
Мониторинг результативности	Оценка эффективности и продуктивности реализации программ
Рабочие установки	Результаты, которых планируется достичь в ходе осуществления проекта. Являются также базой для сравнения плановых и фактических результатов выполнения программы
Отчеты о результатах	Сравнение плановых и фактических результатов выполнения программы. Содержат официальную оценку результатов реализации программы
Аудит результативности программы	Содержит независимую оценку достоверности информации, содержащейся в отчетах о результатах реализации программы
Контракты, ориентированные на результат	Официальные договоры между государством и поставщиками на поставку услуг по определенной цене
Бюджетирование, ориентированное на результат	Выделение ресурсов на достижение определенных целей

Источник: Quicker, better, cheaper?: managing performance in American government/ edited by Dall Forsythe. 2001. Rockefeller Institute Press, p.45.

- распределение бюджетных средств в зависимости от достижения показателей социально-экономической эффективности;
- распределение бюджетных средств по стратегическим целям, тактическим задачам и программам;
- формулирование стратегических целей, тактических задач и программ на основе принципов государственной политики, оформленных в виде соответствующих законодательных или иных нормативно-правовых актов;
- определение целей, задач и программ при участии населения;
- предоставление распорядителям бюджетных средств свободы в выборе способов достижения поставленных перед ними целей и задач и возможности перераспределения средств внутри программ и планируемого периода;
- усиление ответственности распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей за конечный результат;
- осуществление внутреннего контроля за эффективностью расходов.

Для формирования бюджета на основе бюджетирования, ориентированного на результат, расходы всех министерств и ведомств должны быть разбиты по видам деятельности, направленным на решение стоящих перед ними государственных задач. Для каждого вида деятельности разрабатывается программа. Программа должна содержать описание целей и задач, ресурсов, необходимых для их достижения, а также показателей результативности выполнения программы и процедур измерения этих показателей. Так, например, Министерство экономического развития и торговли России в числе основных стратегических целей видит создание комфортных условий для ведения бизнеса, развитие свободных конкурентных рынков, обеспечение устойчивости социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, обеспечение выгодной интеграции страны в международное экономическое пространство. По каждой из целей определены показатели, характеризующие их достижения в плановом периоде. Некоторые наиболее важные из них приведены в таблице 2.

мых иностранных инвестиций вырастет до 14 млрд долл., а удельный вес промышленного экспорта в объеме экспорта составит 21,7%, то деятельность Министерства экономического развития и торговли России за период с 2005 по 2007 гг. можно будет признать успешной.

Формат проекта бюджета, который правительство вносит в представительный орган при бюджетировании, ориентированном на результат, существенно отличается от формата бюджета, составленного по сметному методу. Его первая часть содержит постановку приоритетов, целей и задач, описание ожидаемых результатов, обоснование целевых значений показателей результатов, которые должны быть достигнуты в разных секторах разными министерствами и ведомствами. Во второй части бюджета приводится структура затрат, причем в очень агрегированной форме.

В модели бюджетирования, ориентированного на результат, изменяется характер ответственности отраслевых подразделений органов управления. На них возлагается ответственность, в первую очередь, за достижение запланированных результатов. Повышение ответственности должно сопровождаться увеличением самостоятельности в расходовании финансовых средств. Распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели получают большую свободу в использовании средств в рамках выполняемых программ для повышения эффективности программ, т.е. максимизации результатов относительно затрат или минимизации затрат относительно результатов. При бюджетировании, ориентированном на результат, распорядители бюджетных средств имеют полномочия по частичному перераспределению ресурсов между программами, а также право в рамках установленных лимитов использовать сэкономленные средства в следующем бюджетном году. Все это расширяет возможности эффективного использования бюджетных ресурсов.

Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, подразумевает максимальное обеспечение открытости и доступности всей бюджетной информации, позволяющей

Таблица 2. Характеристика некоторых показателей для оценки деятельности Министерства экономического развития и торговли России

Наименование показателей	Ед. изм.	2005	2006	2007	Цель/год ее достижения
Доля малых предприятий в ВВП (без ПБОЮЛ)	%	13,5	14	15	30/2015
Доля товаров и услуг естественных монополий в ВВП	%	11,5	11	10	-
Объем прямых иностранных инвестиций	млрд. долл.	9	11	14	-
Удельный вес промышленного экспорта в объеме экспорта	%	19,8	20,9	21,7	-

Источник: Экономика и жизнь. — Май, 2005. — № 19. — С.5.

Из таблицы 2 следует, что если к 2007 г. доля малых предприятий в ВВП (без ПБОЮЛ) достигнет 15%, доля товаров и услуг естественных монополий в ВВП снизится до 10%, объем пря-

всем заинтересованным лицам судить о том, насколько эффективно тратятся деньги налогоплательщиков, насколько эффективно работают органы власти.

Переход от затратной модели планирования и управления расходами к бюджетированию, ориентированному на результат, вызван несоответствием действующей в настоящее время модели планирования современным экономическим реалиям. Примером тому может служить сложившаяся структура образовательных учреждений, не удовлетворяющая потребностям экономики в профиле специалистов. Так, в 2004 г. 12,7% рабочих мест, требующих применения труда высококвалифицированных рабочих, остались вакантными. Тем не менее образовательные учреждения продолжают массовый выпуск поваров, кондитеров, парикмахеров, экономистов, юристов, не нужных в таком количестве экономике, вместо токарей, фрезеровщиков, слесарей.

Другой пример — затраты на жилищно-коммунальные услуги (в частности на теплоснабжение, водоснабжение и канализацию). В данной области экономики некоторые расходы (например, расходы на ремонт) целесообразно осуществлять в форме капитальных расходов. Однако значительная часть бюджетных средств расходуется на текущее содержание объектов ЖКХ. (табл. 3).

ходы соотносятся с показателями результатов через показатели ресурсов и мероприятий, необходимых для достижения результатов.

Распределение финансовых средств в модели бюджетирования, ориентированного на результат, осуществляется по стратегическим целям или программам, предусматривающим достижение определенных конечных результатов, а не по видам затрат в соответствии с функциональной, ведомственной, экономической классификациями бюджетных расходов, что характерно для сметного планирования.

Применение бюджетирования, ориентированного на результат, сопровождается расширением горизонтов планирования с одного года до трех лет.

Существуют отличия и в процессе финансирования. В модели бюджетирования, ориентированного на результат, появляется возможность переноса неиспользованных средств на следующий год и частичное использование ассигнований будущего года в текущем году, установления долгосрочных лимитов ассигнований, разрешения перераспределять средства между статьями расходов.

Таблица 3. Структура затрат на жилищно-коммунальные услуги в 2004 г. (в %)

Наименование статьи	Теплоснабжение		Водоснабжение и канализация	
	Фактическое значение по регионам РФ	Рациональное значение	Фактическое значение по регионам РФ	Рациональное значение
Эксплуатационные затраты	85,6	62-70	79,8	60-66
Инвестиционная составляющая	8,2	18-22	13,5	18-27
Прибыль, направляемая на уплату налогов и потребление	6,2	8-12	6,7	8-10

Источник: Экономика и жизнь. — Сентябрь, 2005. — № 40. — С.5.

Как видно из таблицы 3, инвестиционные расходы субъектов РФ по итогам 2004 г. на теплоснабжение составили 8,2% от общей суммы затрат на жилищно-коммунальные услуги, на водоснабжение и канализацию — 13,5%. Вместе с тем объем инвестиций, обеспечивающий нормальное функционирование теплосетей, должен составлять 18-22%, водоснабжения и канализации — 18-27%.

Бюджетирование, ориентированное на результат, в значительной степени отличается от сметного бюджетирования.

Внедрение в практику управления финансами бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает использование в качестве основного принципа планирования обоснованности приоритетов и ожидаемых результатов, в отличие от сметного планирования, основывающегося на принципе обоснования потребности в ресурсах. При этом если в традиционной модели планирования расходные потребности устанавливаются путем индексации величины расходов предыдущего периода, то в бюджетировании, ориентированном на результат, бюджетные рас-

ходы контролируются за расходованием бюджетных средств в бюджетировании, ориентированном на результат, смещается с внешнего контроля за целевым направлением бюджетных средств, осуществляемого вышестоящими или специализированными ведомствами, к внутреннему контролю за эффективностью расходов и последующему внешнему финансовому аудиту.

В случае использования модели бюджетирования, ориентированного на результат, изменения претерпевает организационная структура государственного учреждения. Так, если при «затратной» модели планирования организационная структура, как правило, формируется по функциональному принципу, а деление учреждения на отделы и подразделения основано, скорее, на том, какие функции они исполняют, чем на конечных результатах и продуктах их деятельности, то в модели программно-целевого планирования, организационная структура учреждений в большей степени ориентируется на результаты деятельности учреждения. Оперативные подразделения и отделы внутри учреждений отвечают за конкретные результаты своей работы, т.е. за

товары и услуги, предоставляемые данным учреждением.

Ответственность сотрудников за эффективное использование бюджетных средств при сметной модели планировании находится на очень низком уровне, так как они имеют мало возможностей самостоятельно делать то, что, по их мнению, может повысить эффективность расходования бюджетных средств. Ответственность сотрудников за результативность деятельности усиливается при программно-целевой модели планирования. После того как организация определила важнейшие приоритеты, сформулировала соответствующие цели и выделила на них финансовые ресурсы, отдельные подразделения внутри организации во многом сами определяют, каким образом эти цели могут быть достигнуты наилучшим образом. Отдельные сотрудники имеют больше возможностей влиять на выбор средств и методов работы в рамках своей профессиональной компетенции. Основное внимание уделяется достижению конечных (социальных) результатов. Один из способов повышения ответственности руководителей учреждений за эффективность использования полученных средств — заключение договоров, контрактов (в том числе индивидуальных) с руководством учреждений. В этих контрактах могут указываться целевые значения показателей деятельности того или иного учреждения, которых обязаны достичь их руководители при определенном уровне финансирования. Степень исполнения бюджета оценивается на основе данных мониторинга показателей результативности, заключений внешних независимых аудиторских компаний.

По сравнению со сметной моделью планирования, бюджетирование, ориентированное на результат, обладает целым рядом преимуществ.

Преимущества использования бюджетирования, ориентированного на результат, для правительства:

- регулярное получение более полной информации о реализации государственных задач и использовании бюджетных средств в различных сферах деятельности государства;

- возможность более эффективного распределения бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов благодаря получению более точной и полной информации о результатах реализации программ в соответствии с приоритетами государственной политики;

- экономия бюджетных средств за счет повышения эффективности работы государственно-го сектора;

- возможность сравнить несколько предлагаемых вариантов программ с точки зрения ожидаемых результатов и затрат;

- предпосылки для повышения контроля за деятельностью министерств и ведомств путем установления показателей результативности и сравнения фактически достигнутых результатов с запланированными;

- выявление и упразднение дублирующих друг друга программ, неэффективных программ.

Преимущества использования бюджетирования, ориентированного на результат, для учреждений:

- возможность самостоятельного расходования бюджетных средств для достижения поставленных результатов (самостоятельность в оперативном управлении расходами, экономии средств, изменении структуры затрат при соблюдении лимитов ассигнований и в рамках программ);

- возможность хотя бы приблизительно установить взаимосвязь между ожидаемыми результатами реализации программы и объемом требуемых для этого ресурсов, лучше планировать свою деятельность;

- возможность подкрепления запросов об увеличении бюджетного финансирования экономически обоснованным расчетом эффективности реализации программы.

Преимущества использования бюджетирования, ориентированного на результат, для общества:

- бюджетирование, ориентированное на результат, позволяет лучше понять, какие цели ставит перед собой правительство, насколько поставленные цели отвечают потребностям населения, в какой степени этих целей удастся достичь и какой ценой.

Бюджетирование, ориентированное на результат, способно повысить эффективность государственных расходов за счет концентрации ресурсов на действительно важных для общества направлениях. Позитивный потенциал бюджетирования, ориентированного на результат, определяется не только тесной связью расходов государства с достижением конкретных результатов, но и активным участием в определении желаемых результатов и способов их достижения законодательных и представительных органов власти, а также активных слоев общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Quicker, better, cheaper?: managing performance in American government/ edited by Dall Forsythe. 2001. Rockefeller Institute Press, p.45.
2. Бычковский И. Снежный ком жилищных проблем/ И. Бычковский // Экономика и жизнь. — Сентябрь, 2005. — № 40. — С.5.
3. Назарова Л. От дефицита ресурсов к .../ Л. Назарова // Экономика и жизнь. — Май, 2005. — № 19. — С.5.