

Т. В. Сорокина
доктор экономических наук, профессор
БГЭУ (Минск)

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ НОРМАТИВНОГО МЕТОДА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Гуманизация основных сфер жизни, значение человеческого фактора в решении социально-экономических задач активизируют роль государства в развитии социальной сферы, что проявляется в высокой доле социальных расходов в государственном бюджете. Посредством государственного финансирования социальной сферы обеспечиваются развитие человеческого потенциала и повышение уровня жизни населения.

Тезис о необходимости развития отраслей социальной сферы и социальных услуг доказан в ходе исследования путем анализа международных и внутригосударственных документов. В частности, показано, что особая роль социальной сферы, необходимость ее приоритетного развития и финансирования продекларированы в одном из важнейших документов мирового формата XXI в. – Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», а также в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года и Государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» на 2020 год и на период до 2025 года.

В Стратегии впервые были поставлены задачи ввести на законодательном уровне понятие «бюджетная услуга», разработать перечень бюджетных услуг по видам деятельности для дальнейшего определения по каждой бюджетной услуге методов расчета бюджетных ассигнований, в соответствии с которыми будет осуществляться планирование бюджета и применяться механизмы эффективного распределения и использования бюджетных средств. Иначе говоря, заявлено о переходе к новой модели планирования и финансирования расходов.

Более детально этот вопрос изложен в Государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» на 2020 год и на период до 2025 года, где прогнозируется рост расходов на финансирование социальной сферы, и «внедрение нормативных методов бюджетного планирования, ориентированных на стоимость бюджетной услуги в расчете на одного потребителя». Дана оценка сметно-бюджетного планирования.

На основе проведенного анализа выявлена закономерность усиления роли социальной сферы в мировом масштабе и ее влияния на развитие человеческого потенциала, уровень и качество жизни населения, а также ответственности государства за развитие сферы социальных услуг.

Установлена зависимость уровня развития социальной сферы и предоставляемых ею услуг от мобилизации финансовых ресурсов, их источников и объема.

В отчете проведены анализ и диагностика развития социальной сферы в Республике Беларусь. Реализуемая в стране социально ориентированная модель рыночной экономики характеризуется высокой долей социальных расходов в государственном бюджете. Расходы консолидированного бюджета на отрасли социальной сферы составляют более 40%. Однако, как показал анализ, несмотря на ежегодный рост расходов на социальную сферу и стабильно высокую долю их в расходах бюджета, происходит снижение ряда показателей, в той или иной мере характеризующих качество жизни населения страны.

По результатам проведенного анализа определено проблемное поле в финансировании расходов на социальную сферу:

- расходы представляют существенную нагрузку на ВВП страны и государственный бюджет;
- темпы роста расходов на социальную сферу отстают от темпов роста общих расходов бюджета;
- при росте расходов на социальную сферу не достигается положительная динамика ряда показателей, характеризующих качество жизни населения;

- сохраняется региональная дифференциация в объеме оказываемых услуг и их качестве;
- имеются различия в размерах финансирования отраслей социальной сферы.

В условиях дефицита бюджета и ограниченных возможностей увеличения его доходов в связи с рядом объективных факторов единственным способом решения этих проблем является повышение эффективности государственных расходов в социальной сфере и совершенствование их планирования.

Проведена классификация методов бюджетного планирования. Определены недостатки сметного планирования, обоснованы преимущества нормативного метода и необходимость его активного внедрения в практику бюджетного планирования.

В отчете проведен обзор теоретических исследований в области нормативно-подушевого планирования:

1. Раскрыта суть новой модели нормативного планирования, основанной на расчете расходов на одного потребителя соответствующих услуг. Раскрыто понятие бюджетной услуги, определены ее свойства. Такой подход требует точного определения понятия «услуга», потребности в услугах, их стоимости, стандартизации услуг и др. Бюджетная услуга становится одним из важнейших элементов планирования в рамках современного этапа реформы бюджетного процесса. В общем виде понятие бюджетной услуги можно определить как выполнение государством обязательств, принятых перед населением, за счет средств государственного бюджета.

В процессе планирования в фокусе оказывается потребитель услуг, а учреждения являются исполнителями, обеспечивающими реализацию государственных обязательств. Таким образом, бюджетная услуга конкретного бюджетного учреждения представляет собой определенный результат деятельности, связанный с выполнением законодательно установленных государственных функций. Она во многих своих проявлениях имеет нематериальный характер, обладает свойствами одномоментности предоставления и потребления.

2. Проанализированы некоторые аспекты определения стоимости государственных услуг. Обосновано, что на практике довольно сложно унифицировать стоимость бюджетных услуг, даже на уровне конкретной отрасли и направления деятельности органов государственного управления. Отсюда у каждого бюджетного учреждения могут существовать свои цели, параметры, условия деятельности, своя шкала результативности и свои возможные методы ее оценки. Попытки же свести все затраты к некоему единому способу оценки результативности обречены на неудачу. Очевидна необходимость разной степени агрегирования расходов при расчете стоимости услуги по уровням бюджета, отраслям и типам бюджетных учреждений.

3. Проанализированы теоретические аспекты определения качества государственных услуг, их стандартизации. Качество услуги в традиционном его понимании есть определенное соотношение затрат и результатов. В случае оценки качества бюджетной услуги оценивается максимальный результат при фиксированных затратах, так как в условиях бюджетных ограничений затраты лимитированы возможностями бюджета. Поэтому в данном случае нельзя говорить о потребностях вообще, вопрос стоит о соответствии предоставленной услуги установленному стандарту. Ответ на этот вопрос можно получить лишь в том случае, если проведена стандартизация государственных услуг. Она же поможет ответить на вопрос: какую услугу следует считать предоставленной (в соответствии со стандартами). Однако эти вопросы невозможно решить в условиях отсутствия методологической базы и соответствующих нормативных и законодательных документов.

По результатам исследования сформулированы некоторые методологические предложения относительно последовательности действий по расчету финансовых нормативов на оказание бюджетных услуг. В частности, предлагается следующая последовательность действий:

1) предварительно – разработка методологического и законодательного сопровождения расчета финансовых нормативов на оказание бюджетных услуг:

- разработка методики расчета стоимости бюджетной услуги;
- разработка методики расчета финансовых нормативов на оказание бюджетной услуги;
- разработка методик оценки качества услуг и процедуры контроля качества бюджетной услуги и других необходимых методик;

- разработка соответствующих нормативных и законодательных актов;
- 2) оценка потребности в услугах;
- 3) разработка единых стандартов бюджетных услуг (стандартизация услуг);
- 4) разработка региональных стандартов бюджетных услуг (в зависимости от принятой методики планирования);
- 5) определение стоимости услуги;
- 6) оценка возможностей бюджета;
- 7) расчет финансового норматива на оказание бюджетной услуги.

Очевидно, что методологию нормативно-подушевого финансирования составляет ряд описанных способов и методов, применение которых в совокупности обеспечит внедрение нормативно-подушевого финансирования в бюджетный процесс.

Для Республики Беларусь необходимо разработать единую концептуальную основу нормативного планирования расходов бюджета на одного потребителя государственной услуги. Концепция как документ должна включать также описание методологического инструментария.

О. В. Тарасова

*кандидат экономических наук, доцент
БГЭУ (Минск)*

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ НАДЕЖНОСТИ ГРУПП С УЧАСТИЕМ БАНКОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В международной практике на протяжении многих десятилетий пристальное внимание уделялось вопросам финансовой надежности различных групп с участием банков (финансовых конгломератов, банковских групп и холдингов). Это обусловлено тем, что участники такой группы через свое финансовое состояние и порождаемые ими риски зачастую оказывают негативное влияние на финансовую надежность банков, входящих в ее состав.

Базельским комитетом по банковскому надзору был разработан отдельный принцип «Управление в группах», вошедший еще в 2010 г. в состав Принципов совершенствования корпоративного управления. В 2023 г. ОЭСР утвердила изменения в выпущенные ею в июле 2015 г. Принципы корпоративного управления, которые обозначили ряд новых рекомендаций по отдельным направлениям корпоративного управления (далее – корпоуправление) в отношении групп компаний, направленных на поддержание их устойчивости и жизнеспособности в целом.

В Республике Беларусь регулирование деятельности групп с участием банков получило свое развитие в 2005 г. с принятием изменений в Банковский кодекс Республики Беларусь и по-прежнему продолжает совершенствоваться.

Анализ деятельности групп с участием банков в Республике Беларусь и других странах позволил выявить типичные ошибки, среди которых можно выделить нацеленность головной организации группы зачастую только на условное соблюдение требований регулятора, отождествление корпоуправления с созданием совета директоров в организации. Важно обозначить, что финансовая надежность группы напрямую связана с внедрением эффективной системы корпоуправления как в группе в целом, так и в среди ее участников по отдельности. Это также вытекает из норм Банковского кодекса.

Таким образом, для обеспечения финансовой надежности групп с участием банков важно учитывать следующее.

1. Внедрение корпоуправления начинается с регистрации Устава. Рекомендуется грамотно распределить в нем полномочия органов управления с учетом применяемой модели корпоуправления. При этом необходимо отметить, что универсальной модели не существует и эффективна та, внедрение которой позволяет организации перейти на следующую стадию ее развития, а также приведет к росту бизнеса либо сохранит его устойчивость и жизнеспособность.

2. Особенности деятельности участника группы (его масштаб деятельности, организационно-правовая форма собственности, стадия развития) должны приниматься во внимание