

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Статья посвящена вопросам состояния и перспективам развития бюджетирования, ориентированного на результат, в Республике Беларусь. Исследованы подходы к формированию и исполнению бюджета, существующие в мировой практике. Проанализирован отечественный опыт внедрения программного подхода к распределению бюджетных средств. Предлагается реформирование системы бюджетного планирования и финансирования в Республике Беларусь с целью усиления результативности использования государственных ресурсов.

The article is focused on the development prospects of Performance-based budgeting in Belarus. The world approaches to budget formulation and execution are analysed and domestic experience in implementing programm approach to budgetary allocations are considered. The author is offered to realize some budget planning and financing reforms in Belarus for increase of public resources efficiency and effectiveness.

В последние несколько лет из-за проблем, связанных с формированием доходов бюджета, в течение года постоянно вносятся корректировки в бюджет, направленные на сокращение первоначально запланированных расходов. Постоянная корректировка бюджетных расходов свидетельствует о необходимости повышения достоверности и качества бюджетного планирования. Кроме того, в условиях замедления роста бюджетных доходов для обеспечения бюджетной сбалансированности необходимо повышение эффективности использования государственных ресурсов. Зарубежный опыт показывает, что успешным инструментом эффективного использования бюджетных ресурсов является бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), — инструмент, внедряемый в бюджетную политику большинства стран. Особую актуальность БОР приобретает в условиях интеграции с Россией и Казахстаном, которые внедрили его и находятся на стадии совершенствования отдельных элементов.

Во многих странах мира наблюдается изменение существующих подходов к формированию и исполнению государственного бюджета. Происходит последовательный переход от линейного (постатейного) формирования бюджета через программные методы к бюджетированию, ориентированному на результат [1].

Важно понимать разницу между этими видами формирования и исполнения бюджета. В отличие от линейного бюджетирования, где основным инструментом планирования является распределение затрат по экономической классификации расходов (зарплата, содержание имущества и т.д.), программное бюджетирование представляет собой классификацию расходов бюджета по программам, в которых определены цели и запланированные результаты. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, представляет более сложный механизм формирования бюджета. Хотя базируется БОР на программном подходе, этот инструмент включает в себя целую систему взаимосвязанных между собой показателей:

- затраты (inputs) — средства, выделенные на реализацию программы (мероприятия);
- прямые (непосредственные) результаты (outputs) — продукты (товар, работа или услуга), полученные в результате реализации программы (осуществления мероприятия);
- конечные результаты (outcomes) — выгоды, получаемые обществом в результате осуществления программы (мероприятия);

- экономическая эффективность (efficiency) — соотношение полученных продуктов (товаров, работ, услуг) и израсходованных на их производство ресурсов;
- результативность, или социальная эффективность (effectiveness), — степень достижения непосредственных и конечных результатов программы (мероприятия);
- социально-экономическая эффективность — соотношение достигнутых конечных результатов и затраченных ресурсов (рис. 1).

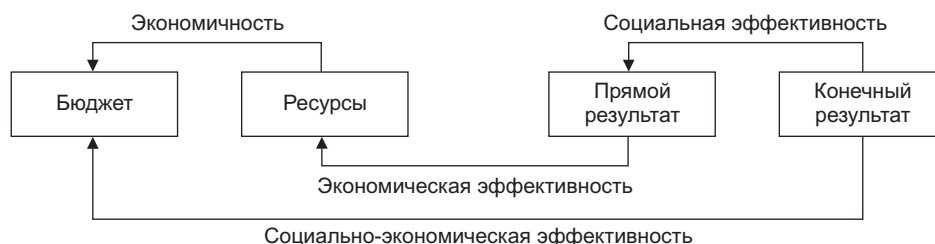


Рис 1. Система показателей, используемых при бюджетировании, ориентированном на результат

Конечные результаты характеризуют удовлетворение потребителей товаров, работ, услуг, производимых в государственном секторе, и представляют собой эффект от их предоставления. Следовательно, достижение конечных результатов является целью государственной политики, а достижение прямых результатов, полученных за счет реализации благ (работ, товаров и услуг), — ее инструментом. Так, прямые результаты показывают, выполнило ли министерство или ведомство работы, оказало ли услуги (количество профилактических мероприятий, километраж построенных дорог), конечные результаты отражают влияние на тех, для кого эти работы или услуги были осуществлены (снижение заболеваемости, транспортных расходов). Измерение и оценка степени достижения конечных результатов позволяет определить, способствовали ли средства, затраченные на государственную программу, достижению стратегических целей государственной политики [2]. Таким образом, в соответствии с бюджетированием, ориентированным на результат, все министерства и ведомства в идеальном варианте должны перестроить программные расходы исходя из своих стратегий развития.

Еще в конце 1990-х гг. в Республике Беларусь активно практиковалось принятие различных программ. В стране разрабатывались и реализовывались государственные, республиканские, региональные, комплексные и отраслевые программы. Попытка создать методологическую базу для перехода на программное планирование была осуществлена в 2004 г. с принятием Положения о порядке формирования, финансирования и выполнения государственных народнохозяйственных и социальных программ. В соответствии с принятым документом программы разрабатывались с целью реализации приоритетов социально-экономического развития страны. В 2009 г. вступил в действие Бюджетный кодекс, которым отдельные элементы программного бюджета были внедрены в практику бюджетного планирования. В настоящее время в стране заявлено завершение модернизации системы управления государственными финансами к 2019 г. За последние пять лет принят ряд законодательных актов, которые совершенствуют условия реализации программного бюджета и приближают их к международным требованиям [3].

Вместе с тем до сих пор сохраняется линейный подход (больше 70 % общего объема консолидированного бюджета) к планированию бюджетных средств сроком на один год, в котором самым важным моментом является обоснование расходов в рамках функциональной, ведомственной и экономической классификации по видам затрат и контроль их целевого использования, т.е. программы принимаются, как правило, с целью полу-

чения дополнительного финансирования сверх того объема бюджетных средств, который предусмотрен в бюджетной заявке распорядителя бюджетных средств.

Удельный вес программных расходов бюджета в республиканском бюджете за период с 2009 по 2015 г. не превышал четверти общих планируемых расходов этого бюджета. В 2010 и 2011 гг. наблюдалось увеличение доли программных расходов в общих расходах бюджета по сравнению с годом их введения в бюджетную классификацию. Однако уже с 2012 г. отмечается снижение финансирования программ в общих расходах республиканского бюджета (см. таблицу). Кроме того, в 2011 г. темп роста программных расходов по сравнению с предыдущим годом составил 104,7 %, в то время как индекс потребительских цен — 153,2 % за соответствующий период, т.е. за этот период программные расходы в ценах предыдущего года не выросли, а даже снизились.

Расходы республиканского бюджета в рамках программной классификации

Статья расходов	2009 г. проект	2010 г. проект	2011 г. проект	2012 г. проект	2013 г. проект	2014 г. проект	2015 г. проект
Программная классификация, республиканский бюджет (без учета государственной инвестиционной программы, инновационных фондов и ФСЗН), млрд руб.	8545	9303	9744	16 300	20 127	21 353	22 623
Всего расходы республиканского бюджета, млрд руб.	57 699	38 222	39 611	92 772	121 720	128 594	141 333
Удельный вес программных расходов в общих расходах республиканского бюджета, %	14,8	24,3	24,6	17,6	16,5	16,6	16,0
Программы, всего, шт.	60	67	66	78	76	78	78
Специальные программы, шт.	12	13	11	8	9	9	11
Объем финансирования специальных программ	424	318	389	419	651	743	682
Удельный вес специальных программ в общем объеме программных расходов, %	5,0	3,4	4,0	2,6	3,2	3,5	3,0

Количество программ, финансируемых из республиканского бюджета, с 2009 г. возросло с 60 до 78. В период с 2009 по 2014 г. число специальных программ, которые реализовывались силовыми ведомствами (Комитет государственной безопасности, Министерство обороны, Государственный пограничный комитет, Государственный военно-промышленный комитет), а также доля их финансирования в программных расходах бюджета снизились.

Около половины средств за анализируемый период, выделяемых в рамках программного финансирования в республике, сконцентрировано в программах укрепления и развития агропромышленного комплекса страны (приблизительно 45 %). Программа «Дороги Беларуси» занимает существенный объем в программных расходах бюджета (12 %). Около 11 % составляют расходы на финансирование программы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Следует отметить снижение запланированных объемов финансирования программ, связанных с научной, научно-технической деятельностью, инновационным развитием, освоением новых и высоких технологий. Так, в 2015 г. на эти цели намечено выделение только 5 % общего объема программных средств в отличие от 2009 г., когда на государственную программу инновационного развития было запланировано около 10 %. Вместе с тем значительно увеличились финансовые ресурсы на образование, выделяемые в рамках программных бюджетов, — 7 % (в 2009 г. — 1 %).

Для устранения таких недостатков, как низкая доля программных расходов бюджета, отсутствие увязки программ с программой социально-экономического развития

и стратегическими программами развития отраслей, предлагается изменить подходы к составлению бюджета. Алгоритм перехода к БОР представлен на рис. 2. В Республике Беларусь, согласно приоритетам, заявленным в пятилетней программе социально-экономического развития, разрабатываются программы, содержание которых обязательно должно увязываться со стратегией социально-экономического развития страны. Реализация целей, задач и мероприятий, заявленных в программах, направляется на достижение ожидаемых результатов, непосредственно влияющих на улучшение эффективности использования государственных ресурсов.

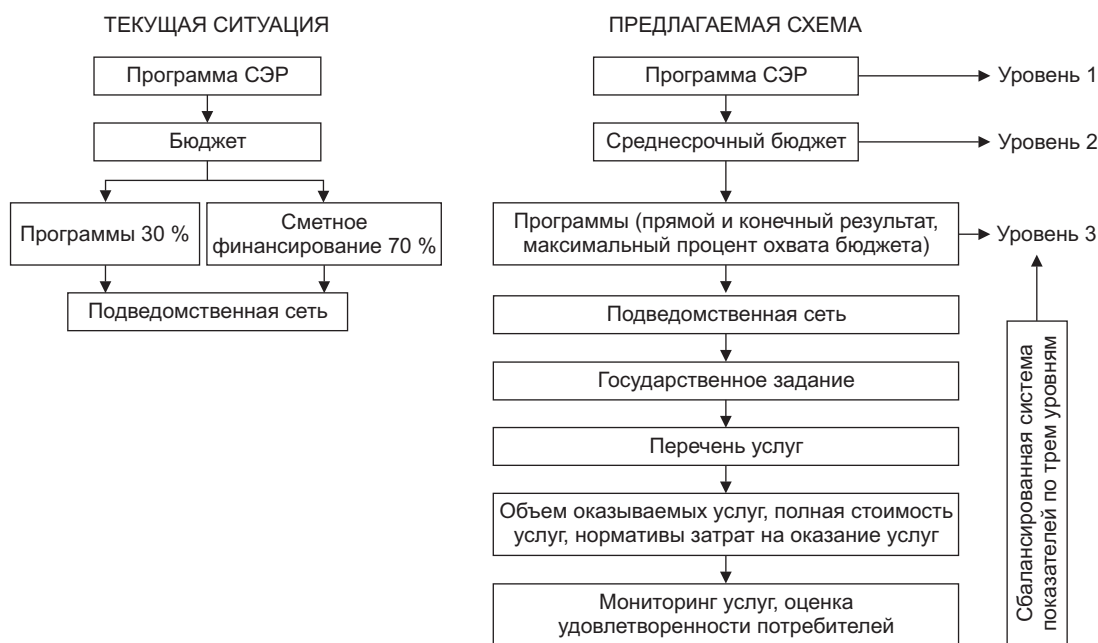


Рис. 2. Переход к бюджетированию, ориентированному на результат

Для перехода на БОР целесообразно осуществить переориентацию бюджетного процесса на среднесрочную перспективу, что позволит распорядителям бюджетных средств формировать стратегические планы своей деятельности, увязанные с программами социально-экономического развития страны. Несмотря на то, что бюджетный процесс в республике все еще ограничивается пределами одного года, нормативная база для среднесрочного планирования уже существует. Отдельные элементы среднесрочного бюджетного планирования закреплены в Бюджетном кодексе. Так, были предложены реестры расходных обязательств, регламентирован вопрос создания среднесрочных финансовых программ, установлены цели и сроки действия последних.

Согласно предложенной форме реестра расходных обязательств распорядители бюджетных средств должны представлять заявки на объем бюджетных средств на три года: очередной год и плановый период (следующие два года). Реестр расходных обязательств является основным документом для расчета расходов, связанных с предоставлением уже существующих услуг и выполнением имеющихся программ. Кроме того, этот документ помогает определить свободное фискальное пространство для возможности запуска новых проектов, финансируемых из бюджета. С помощью реестра расходных обязательств появляется возможность оценивать и сравнивать стоимость аналогичных услуг, предоставляемых государством.

Бюджетным законодательством предусматривается составление среднесрочной финансовой программы, в которой содержатся данные о возможностях бюджета по мобилизации доходов и стратегии приоритетных направлений расходов бюджета в пределах имеющихся ресурсов на среднесрочную перспективу. Вместе с тем в настоящее время среднесрочные финансовые программы все еще не формируются. Планирование бюджетных расходов осуществляется на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации механизмов перераспределения бюджетных ресурсов и четкой увязки с целями и критериями, определенными в программных документах распорядителей бюджетных средств.

Зарубежный опыт показывает, что переход к БОР сопровождается снижением количества статей бюджета по экономической классификации. Несмотря на то, что существующие виды классификаций бюджетных расходов с 2009 г. были усовершенствованы, бюджетная классификация в Республике Беларусь все еще является излишне детализированной. Для планирования и контроля использования бюджетных средств в рамках программ необходимо переходить к использованию агрегированных лимитов бюджетных расходов, что позволит повысить гибкость их бюджетного финансирования и предоставит большую самостоятельность заказчикам и исполнителям программ. Кроме того, бюджетные расходы должны быть максимально включены в программную классификацию.

Инструменты программного бюджета, который в Республике Беларусь уже внедрен в практику бюджетного планирования, нуждаются в совершенствовании. В частности, существуют проблемы, связанные с четкой формулировкой целей, которые должны быть достигнуты в рамках той или иной программы, а также с корректными показателями (индикаторами) результативности программ. Цели программ сформулированы достаточно размыто и нечетко, в отдельных программах они отсутствуют вовсе. Все это происходит в силу невысокого профессионального уровня их составителей или сознательного нежелания нести ответственность за исполнение программы [4].

Показатели (индикаторы) результативности в программах необходимо максимально приблизить к стратегическим целям министерств и ведомств (или созданных ими кластеров), которые в свою очередь должны коррелировать со стратегическими целями государства. В качестве важнейшего инструмента увязки ключевых показателей на всех уровнях целесообразно использовать сбалансированную систему показателей, при которой эффективность деятельности органов государственной власти должна значительно улучшиться.

Достоверность количественных результатов, реализуемых в программах через мероприятия, проверить достаточно сложно, а иногда и невозможно. В том случае если осуществляется одновременное выполнение нескольких программ в одной отрасли, очень сложно оценить, к результатам какой именно программы они относятся. Попытка проверить выполнение таких показателей на практике сталкивается с техническими сложностями в силу отсутствия их в статистической отчетности. Национальный статистический комитет издает ежегодный статистический сборник «О ходе выполнения государственных программ», в котором отражены плановые, фактические и освоенные объемы финансирования соответствующих программ, а также источники их финансирования. Если выделенные средства оказались освоены и объекты своевременно введены в эксплуатацию, программа считается выполненной эффективно.

Много проблем возникает в процессе оценки эффективности и результативности реализуемых программ. Если принимается решение о пролонгировании программы, то сразу встает вопрос, насколько эффективно она реализуется, в каком объеме и какие мероприятия необходимо обеспечивать бюджетным финансированием в будущем. Следует внести корректировки в программу и установить меру ответственности для ее координаторов и (или) исполнителей. В настоящее время разработка показателей эффективности

и результативности производится заинтересованными министерствами и ведомствами, поэтому показатели зачастую носят формальный характер, не являются действенными инструментами для выработки управленческих решений. В частности, решение о разработке (продлонгации) программы должно приниматься на основе анализа результатов выполнения аналогичной программы за прошлый период и утвержденной концепции. Зачастую утвержденные концепции в Министерство финансов не представляются, анализ исполнения результатов за прошлый период не осуществляется и новая программа повторяет ошибки предыдущей.

В большинстве реализуемых программ акцент сделан на оценку их экономической эффективности через количественные абсолютные показатели прямых результатов. Необходимо все большее внедрение относительных показателей прямых и конечных результатов, которые лучше, чем абсолютные, отражают реальную ситуацию. Кроме того, качественные показатели, такие как удовлетворенность потребителей продуктов (товаров, работ, услуг), предоставляемых государственными организациями, должны стать ключевыми в программах развития социальной сферы. При этом оценку эффективности программы целесообразно осуществлять на всех ее этапах, а также после ее завершения. В частности, оценка результативности программ развития социальной сферы зачастую требует временного интервала для получения конечных результатов.

В целях соблюдения системного подхода реализацию государственных программ следует осуществлять с помощью такого действенного механизма, зарекомендовавшего себя в зарубежной практике, как государственное (бюджетное) задание на оказание услуг (выполнение работ). Существенное значение имеет внятный и детально проработанный перечень услуг. Необходимо рассчитать нормативы финансовых затрат на оказание услуг, а также определить объем услуг (работ), осуществляемых в рамках государственного задания. Для контроля качества услуг предусматривается порядок их мониторинга, а также оценка со стороны потребителя.

Система контроля при бюджетировании, ориентированном на результат, отличается тем, что нижние уровни управления наделяются большей самостоятельностью и ответственностью за принятие решений. Ведется мониторинг деятельности и последующий финансовый аудит эффективности, т.е. контролируется не столько само расходование бюджетных средств, сколько достижение поставленных целей. Мировой опыт показывает, что аудит эффективности способствует улучшению эффективности и результативности предоставляемых государством услуг. Положительным моментом в этом направлении является утверждение Методических рекомендаций о порядке проведения органами Комитета государственного контроля аудита эффективности от 18 июля 2012 г. № 38 [5].

Поэтапный переход к формированию и исполнению бюджета на основе бюджетирования, ориентированного на результат, является очень важным для Республики Беларусь. Инструменты, используемые в практике бюджетного планирования, нуждаются в совершенствовании. Прежде всего необходимо осуществить переориентацию бюджетного процесса на среднесрочную перспективу. Должны быть максимально включены в программную классификацию бюджетные расходы, сформированы агрегированные лимиты расходов в рамках программ. Далее необходимо разработать верифицируемые показатели эффективности и результативности программ для оценки их выполнения и выработки необходимых управленческих решений. Кроме того, стоит активно имплементировать механизмы конкуренции в сферу государственных финансов. Например, взаимоотношения между Министерством финансов и заказчиками — координаторами программ целесообразно организовывать на конкурсной основе с использованием специальных соглашений, в которых зафиксированы показатели эффективности и результативности, а также четко определена ответственность за их выполнение. При этом

следует наделить большей самостоятельностью распорядителей бюджетных средств по перераспределению расходов между статьями в рамках агрегированных лимитов в течение года в зависимости от возникающей необходимости в денежных средствах. В свою очередь заказчики — координаторы программ также могут привлекать поставщиков услуг (исполнителей работ) на конкурсной основе из организаций государственного и частного сектора.

Л и т е р а т у р а

1. Муха, А. Оценка вариантов бюджетной системы Беларуси на современном этапе [Электронный ресурс] / А. Муха, И. Мигуцкая // Businessforecast.by — прогнозирование для профессионалов. — Режим доступа: <http://businessforecast.by/partners/publication/436/>. — Дата доступа: 25.09.2014.

2. Шимширт, Н. Д. Проблемы разработки программных бюджетов как современное направление повышения эффективности бюджетной политики / Н. Д. Шимширт // Вестн. Том. гос. ун-та. Сер. Экономика. — 2011. — № 2 (14). — С. 161–169.

3. Ярошевич, Д. Внедрение в Республике Беларусь бюджетирования, ориентированного на результат: разработка методологии подготовки и реализации пилотного проекта [Электронный ресурс] / Д. Ярошевич, И. Рукомичева, О. Иванова // Школа молодых менеджеров публичного администрирования. — Режим доступа: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_bipart_budgeting.pdf. — Дата доступа: 25.09.2014.

4. Яницкая, С. Разработка госпрограмм: основные шаги и типичные ошибки / С. Яницкая // Финансы, учет, аудит. — 2013. — № 4. — С. 32–33.

5. Государственные расходы и финансовая подотчетность. Отчет об эффективности управления государственными финансами [Электронный ресурс] // Школа молодых менеджеров публичного администрирования. — Режим доступа: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_bipart_budgeting.pdf. — Дата доступа: 25.09.2014.

Статья поступила в редакцию 05.01.2015 г.

Е.Н. Петрушкевич

кандидат экономических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

УСЛОВИЯ ДОСТИЖЕНИЯ ПОЗИТИВНЫХ ПИИ-ЭФФЕКТОВ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ

В статье систематизируются условия достижения позитивных эффектов прямых иностранных инвестиций (ПИИ-эффектов), влияющих на интенсивный экономический рост в развивающихся странах. Анализируются эффекты ПИИ в добывающую и обрабатывающую промышленность, которые находятся в основе динамики экономического роста и устойчивого развития. Подчеркивается заинтересованность международного сообщества в снижении негативных ПИИ-эффектов и росте качества привлекаемых ПИИ, которая особо проявилась после мирового экономического и финансового кризиса 2008–2009 гг. в активизации соответствующих мероприятий международными экономическими организациями и правительствами стран — мировых инвесторов.

The terms of getting positive FDI-effects influenced on intensive type of the economic growth in developing countries are considered in the article. FDI-effects in extractive and manufacturing industries have been analyzed as key determinants of economic growth and sustainable development. It have been stressed on the interest of the international society in reduction of negative FDI-effects and in growth of attracted FDI quality which has shown in certain activities of international economic organizations and governments of countries — global investors after the world economic and financial crisis of 2008–2009.