



Аналитики Центра исследования бюджетных отношений рассуждают о том, как внедрить бюджетирование, ориентированное на результат

сБОРный вопрос

Вот уже несколько лет в России идут реформы в сфере государственного управления. Это и реформа федеративных отношений (в том числе реформа местного самоуправления), административная и бюджетная реформы, отраслевые реформы (подушевое финансирование в образовании, одноканальное финансирование в здравоохранении) и др. Связующим звеном между этими реформами является идея о необходимости внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Сама идеология БОР очень правильная – «переформатировать» фактическую деятельность и сознание органов государственной власти в целом и отдельных государственных служащих с установки «надо потратить деньги» на «надо достичь результата».

Концепция предполагает, что от планирования расходования бюджетных средств необходимо переходить к планированию достижения результата, а осуществлять это следует путем внедрения в систему планирования и исполнения бюджета ряда новых механизмов. Основы реформы бюджетного процесса и внедрения новых механизмов закреплены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249. Кроме того, значительную роль в нормативном регулировании сыграла новая редакция Бюджетного кодекса РФ, закрепившая ряд норм, ориентированных на БОР.

К механизмам БОР в последнее время принято относить такие инструменты, как:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности;
- целевые программы (ведомственные, федеральные, региональные, муниципальные, долгосрочные);
- реестр расходных обязательств;
- обоснование бюджетных ассигнований;
- государственное (муниципальное) задание;
- среднесрочный финансовый план (в случае принятия однолетнего бюджета) или трехлетний бюджет;
- стандартизация (регламентация) государственных услуг и функций;
- мониторинг финансового менеджмента.

Указанные инструменты призваны изменить схему организации бюджетного процесса таким образом, чтобы планирование, исполнение и контроль бюджетных средств осуществлялись исходя из необходимости формулирования и достижения целей, задач и показателей результата деятельности органов власти всех уровней (см. схему, стр. 28). Большинство из указанных инструментов с той или иной степенью детализации регламентируются федеральным законодательством.

Бюджетники не торопятся

Прошедшие несколько лет (а работы по внедрению БОР на федеральном уровне ведутся с 2004 года) показали, что в настоящее время существует ряд системных проблем, решение которых требует дополнительного внимания. Среди них:

- низкая мотивация государственных (муниципальных) служащих, сотрудников бюджетных учреждений (все нововведения воспринимаются как дополнительная работа, ценность и полезность которой неочевидна в краткосрочной перспективе);
- недостаточное понимание государственными служащими и сотрудниками бюджетных учреждений процедурных вопросов внедрения БОР (на федеральном уровне есть множество инструментов, однако их причастность к БОР не всегда прописана, а скорость разработки нормативных актов нередко сказывается на качестве);

Регионы не знают, с чего начать.

- отсутствие систематизированного аналитического обзора уже существующего практического опыта внедрения БОР;
- непонимание системы встраивания нового инструментария в действующий бюджетный процесс, что особенно характерно для субъектов РФ и муниципальных образований, только начинающих свой путь по внедрению БОР.

Указанные проблемы отражаются на качестве внедрения БОР не только в федеральных органах власти, но и на региональном уровне. В результате региональные органы власти находятся в замешательстве по поводу того, что же надо делать, чтобы внедрить БОР, что это за множество инструментов, как они между собой взаимосвязаны. Однако первый вопрос, который задают, как правило, все региональные чиновники: «а зачем нам внедрять БОР, что оно нам даст?». Простейшим и заученным ответом является: «внедрение БОР позволяет повысить эффективность бюджетных расходов». Но такой «краткий» ответ можно воспринимать лишь как политический лозунг. К сожалению, нередко повышение эффективности и оптимизация рассматриваются чиновниками (да и населением) исключительно как сокращение расходов,



Оптимизация процесса не всегда означает сокращение расходов



и порой бывает очень сложно доказать, что это не так. Оптимизация предполагает, что новое распределение того же объема расходов повлечет за собой достижение лучшего результата. При этом снижение расходимых средств при сохранении нужного результата возможно в том слу-

24



Активное внедрение БОР в учреждениях – задача преждевременная.

чае, если изначально общий объем ресурсов превышал потребность, но такое в нашей жизни (особенно в регионах и муниципалитетах) встречается крайне редко.



Снижение расходов при сохранении результатов возможно

Требуется политическая воля

Что делать региону, чтобы получить все те бонусы, которые дает внедрение БОР? Первое и самое важное – выражение политической воли, то есть необходимость, актуальность, повсеместность и обязательность внедрения БОР должна быть озвучена на самом высоком уровне (губернатором, председателем правительства региона). Во-вторых, формирование общего видения реформы для обеспечения всех заинтересованных сторон полной информацией о том, как и в каком порядке планируется внедрять. В-третьих, разработка должной нормативной правовой базы внедрения БОР, то есть целого комплекса нормативных актов, которые обеспечат функционирование новой системы. Во многих случаях в федеральном законодательстве закреплены лишь общие нормы, тогда как детализация процедур и условий применения большинства инструментов является полно-



СОВЕТЫ «ДИРЕКТОРА»:

Как правильно внедрять бюджетирование, ориентированное на результат

Уже сейчас в значительном количестве регионов активно идет работа по расширению практики применения механизмов БОР, например в Республике Бурятия, Республике Марий Эл, Республике Татарстан, Ставропольском крае, Воронежской, Омской, Пермской, Тверской, Томской, Ульяновской областях и др. На что необходимо обратить особое внимание при внедрении БОР:

1. Обучение. Отсутствие разъяснений, дополнительных обсуждений и обучающих семинаров являлось одной из

ключевых проблем, из-за которой на федеральном уровне было допущено множество ошибок. Срочность и недостаточная понятность принимаемых норм и методик приводит к тому, что исполнители не могут уяснить, что они должны делать и как. В результате получают несопоставимые, недостоверные и неправильные документы! Избежать таких ошибок позволяет обширная обучающая программа, рассчитанная на государственных (муниципальных) служащих всех сфер и отраслей управления.

2. Стимулирование. В настоящее время внедрение новых инструментов осуществляется в пилотном режиме, то есть параллельно текущей деятельности, соответственно, у государственных служащих и сотрудников бюджетных учреждений фактически «удваивает-

ся» нагрузка. Кроме того, следует еще раз обратить внимание на недостаточность разъяснений о полезности таких нововведений. В результате мотивация к качественной проработке новых инструментов оказывается невысокой. На федеральном уровне данная проблема решается дополнительными стимулирующими мероприятиями:

- для стимулирования федеральных органов власти проводится так называемый «эксперимент» по внедрению БОР, по условиям которого органы власти, разработавшие и представившие необходимые документы, получают финансовое вознаграждение;

- для мотивации субъектов РФ и муниципальных образований проводится конкурс на получение субсидий на реформирование региональных и му-



мочиим региональных органов власти (органов местного самоуправления). Четвертый этап – апробирование новых инструментов, для чего необходимо выбрать небольшой круг органов исполнительной власти (государственных учреждений) для «пилотного внедрения». Выбор таких органов можно осуществлять по желанию, по степени готовности, по степени понимания, по степени проблемности решаемых ведомством (учреждением) задач. Наконец, по результатам проводимого «пилотного внедрения» следует доработать нормативные правовые акты и обеспечить их распространение на остальные органы власти и бюджетные учреждения.



Многие бюджетники не понимают, зачем им БОР

Дальнейшая работа будет направлена на то, чтобы полностью отказаться от старых механизмов планирования, исполнения и контроля бюджета в пользу новых инструментов.

При этом следует отметить, что если раньше речь шла о задействовании в процессе реформирования только органов власти, то сегодня данная реформа уже спустилась и к бюджетным учреждениям, например, в виде получения государственных (муниципальных) заданий на предоставление государственных (муниципальных) услуг. Кроме того, уже сейчас Минфин России утвердил приказ об общих требованиях к порядку составления, утверж-

ниципальных финансов. По условиям конкурса субъектам РФ и муниципальным образованиям, успешно реализующим программу реформ (в том числе и по вопросам внедрения БОР), предоставляются субсидии из федерального бюджета. Также проводятся конкурсы по административной реформе, по реформе в сфере образования и т. д.

3. Разграничение полномочий. Важно обратить внимание на необходимость соблюдения принципов разграничения полномочий между органами власти (органами местного самоуправления) всех уровней бюджетной системы. Необходимо также обязательно учитывать и распределение полномочий между органами власти одного уровня. Формулировать результаты, устанавливать показатели и планировать расходы следует только по тем полномочиям, которые находятся в ведении соответствующего уровня власти, в противном случае воз-

никает опасность возвращения к практике нефинансируемых мандатов.

4. Комплексность реформирования. Масштабность проводимых в России реформ требует от руководства регионов внимательно отслеживать непротиворечивость реализуемых мероприятий по разным реформам, поскольку они, как правило, реализуются разными ведомствами. Например, и бюджетная, и административная реформы предполагают разработку системы целей, задач и показателей для органов власти. В результате нередки случаи, когда региональные министерства и ведомства получают сразу несколько систем целей, задач и показателей, несоответствующих друг другу (справедливости ради следует сказать, что во многом это было спровоцировано несогласованностью действий федеральных ведомств по формированию системы мер стимулирования субъектов РФ к внедрению БОР).



дения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений (№ 112н от 20.11.2007), действующий на всех уровнях бюджетной системы.

Больше, но за те же деньги

Нельзя не согласиться с тем, что говорить сейчас об активном внедрении БОР в бюджетных учреждениях было бы необоснованно и преждевременно. Вместе с тем необходимо отметить, что непонимание руководителями и сотрудниками бюджетных учреждений основных идей и конкретных мероприятий проводимой реформы сказывается на системе планирования, исполнения и контроля в бюджетных учреждениях, которая тесно связана с общей системой бюджетного регулирования в регионе.

Установление взаимосвязи между производимыми расходами и получаемыми результатами позволяет оценивать эффективность данных расходов и в конечном итоге приводит к разработке и реализации мер по ее повышению. Учитывая, что от деятельности подведомственных учреждений напрямую зависят и результаты работы органов власти в целом, весьма вероятно, что при расширении применения механизмов БОР характер взаимодействия министерств и ведомств с подведомственными им учреждениями неизбежно будет претерпевать изменения.

Министерства при разработке собственных планов по достижению результатов будут устанавливать задания по оказанию услуг подведомственными учреждениями. Бюджетный кодекс предусматривает такой инструмент, как государственное (муниципальное) задание, в котором и формулируются требования к объему оказания услуг. Иными словами, министерство не ограничится предоставлением средств на реализацию функций учреждений, а будет требовать от использования этих денег абсолютно конкретный, количественно измеримый результат. Более того, деятельность государственных учреждений во многом будет обуславливаться стандартами оказания государственных (муниципальных) услуг, в которых будут сформулированы требования к их качеству.

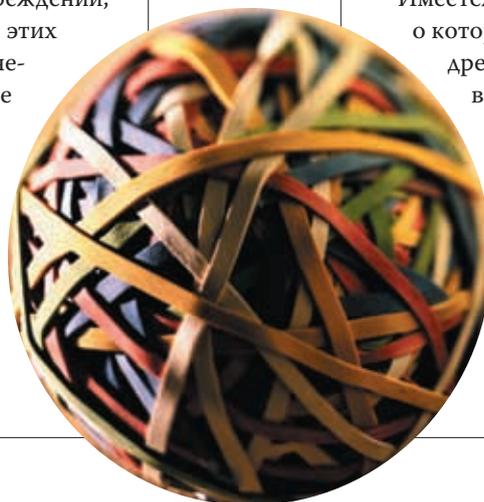
Кроме того, при поиске путей увеличения эффективности рас-



От регионов требуется проявить политическую волю

ходования бюджетных средств министерства и ведомства в том числе будут оценивать эффективность бюджетных расходов подведомственной бюджетной сети, что скажется на показателях государственных заданий. То есть орган власти может потребовать от бюджетного учреждения оказания большего объема услуг за тот же объем ассигнований (или тот же объем услуг за меньший объем средств). Это только пример. На практике существует множество путей повышения эффективности расходов, но все они сводятся к одному – удешевлению единицы результата. В этой связи бюджетным учреждениям рано или поздно потребуется проводить собственный анализ эффективности расходования бюджетных средств и искать пути ее повышения, чтобы удовлетворять возрастающим требованиям со стороны вышестоящих организаций.

Имеется еще один существенный момент, о котором нельзя умолчать. При внедрении механизмов БОР неизбежно возникает вопрос о путях достижения намеченных результатов при минимальных затратах. При проведении данной работы с высокой вероятностью встает вопрос об эффективности действующей структуры бюджетных учреждений. Зачастую выявляются избыточные и дублирующие функции различных бюджетных



учреждений, кроме того, существуют бюджетные учреждения, уже давно функционирующие в первую очередь за счет средств от предпринимательской деятельности, при этом бюджетные деньги являются второстепенным источником финансирования. В результате внедрение механизмов БОР стимулирует проведение реструктуризации сети государственных учреждений с целью формирования оптимального состава учреждений.

Екатерина ВАКОВА,
старший аналитик Центра исследования
бюджетных отношений, к.э.н.

Филипп ГАБУНИЯ,
старший аналитик Центра исследования
бюджетных отношений



Схема организации бюджетного процесса с применением механизмов БОР

