

Доклад с трудной судьбой

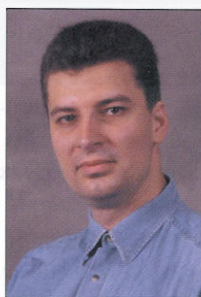
40

Трудное детство

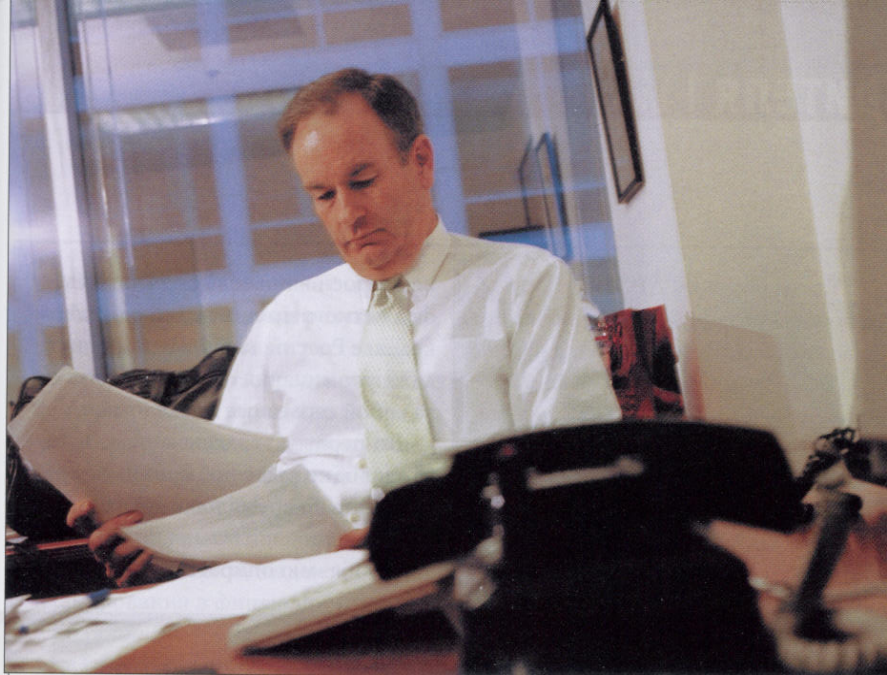
Можно без преувеличения сказать, что введение в 2004 году ДРОНД в практику бюджетного планирования вызвало настоящий шок у субъектов этого самого бюджетного планирования. ДРОНД был абсолютно новым документом большого (а в случае федеральных министерств – огромного) объема с очень жесткими требованиями к составу и оформлению. Кроме того, сами рассматриваемые в ДРОНД вопросы вызвали закономерное подозрение у чиновников: не таится ли за фасадом бюджетирования, ориентированного на результат, банальная «чистка», не будет ли по итогам сдачи докладов приняты решения о расформировании или реорганизации ведомств, показавшихся руководству страны неэффективными?

«Наше министерство (агентство, служба) осуществляет свою деятельность согласно Положению, утвержденному постановлением правительства – зачем еще нужны какие-то доклады?!» – такова была первая реакция на необходимость подготовки ДРОНД практически всех субъектов бюджетного планирования. Спротивление введению ДРОНД было необычайно сильным; кроме того, на подготовку просто не хватало трудовых ресурсов. Сложные и достаточно жесткие требования, предъявляемые к формату и содержанию, очень часто были либо не до кон-

Аналитик Центра исследования бюджетных отношений о том, почему внедрение ДРОНД оказалось не вполне успешным



Доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования (ДРОНД) был задуман как основополагающий документ, реализующий концепцию бюджетирования, ориентированного на результат. Именно в нем ставятся цели и задачи деятельности субъекта бюджетного планирования, разрабатываются мероприятия, необходимые для их достижения, и обосновывается финансирование этих мероприятий. По замыслу создателей, информации, содержащейся в ДРОНД всех федеральных органов исполнительной власти, должно было быть в принципе достаточно для формирования федерального бюджета. Вследствие этого предъявлялись строгие требования к структуре и оформлению ДРОНД, а объем запрашиваемой в рамках него информации был значительным. Однако в результате развития процессов бюджетной реформы в России ДРОНД оказался на обочине бюджетного процесса, его потенциал не может быть реализован в полной мере. Для превращения ДРОНД в действенный инструмент бюджетного планирования необходимо четко определить его роль в бюджетном процессе и привести сам ДРОНД в соответствие с этой ролью. Проблему исследует старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений Александр Удовенко.



Доклад
о результатах
и основных
направлениях
деятельности
субъекта
бюджетного
планирования
стал привычным
документом
отчетности.

ца поняты специалистами субъектов бюджетного планирования, либо не выполнялись в надежде на то, что внедрение ДРОНД – это просто очередной эксперимент, который сам собой сойдет на нет.

Таким образом, качество первых ДРОНД, как правило, было ужасным. Доклады абсолютного большинства субъектов бюджетного планирования возвращались на доработку. Однако, осознав серьезность намерений правительства в отношении ДРОНД, многие субъекты бюджетного планирования привлекли к их доработке консалтинговые организации. Другие предпочли работать самостоятельно на основе полученных замечаний. Так или иначе, кампания по внедрению ДРОНД была долгой, трудоемкой и попортила немало крови государственным служащим.

В 2005 году субъекты бюджетного планирования уже имели готовый образец доклада, поэтому подготовка ДРОНД не вызвала таких трудностей и иррационального ужаса специалистов. Гораздо большие проблемы были связаны с необходимостью введения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в деятельность территориальных органов субъектов бюджетного планирования – это требовало разработки внутриведомственных инструкций и методик.

В 2006 году ДРОНД стал уже привычным документом отчетности

федеральных органов власти и начал проникать на региональный уровень. К настоящему времени более 40 субъектов Российской Федерации ввели ДРОНД как обязательный документ для своих органов исполнительной власти. Таким образом, можно сказать, что ДРОНД занял прочное место в бюджетной практике.

Недостатки ДРОНД на современном этапе

По замыслу авторов концепции ДРОНД, именно этот документ дол-

жен был со временем стать основой для распределения бюджетных ассигнований между субъектами бюджетного планирования. Этим и объясняется сложная структура документа, его всеохватность и погруженность в детали, а также жесткость требований к оформлению, составу и представлению данных. Предполагалось, что, получив от субъектов бюджетного планирования единообразные по форме доклады, можно будет их легко агрегировать и на этой основе планировать федеральный бюджет. ➤

Регионы, использующие ДРОНД (по состоянию на 1 июля 2008 года)

Карачаево-Черкесская Республика	Владимирская область	Ростовская область
Республика Карелия	Волгоградская область	Рязанская область
Республика Марий Эл	Воронежская область	Самарская область
Республика Татарстан	Ивановская область	Свердловская область
Республика Хакасия	Калининградская область	Смоленская область
Республика Тыва	Кемеровская область	Тамбовская область
Чувашская Республика	Кировская область	Тверская область
Красноярский край	Курская область	Томская область
Приморский край	Ленинградская область	Тульская область
Ставропольский край	Липецкая область	Ульяновская область
Амурская область	Нижегородская область	Коми-Пермяцкий автономный округ
Астраханская область	Новгородская область	Ханты-Мансийский автономный округ
Белгородская область	Омская область	Ямало-Ненецкий автономный округ
Брянская область	Оренбургская область	
	Пензенская область	

Но судьба распорядилась иначе. В настоящее время, оставаясь по сути очень сложным документом, требующим огромных трудовых затрат на составление, он почти не задействован в бюджетном процессе и не влияет на объем финансирования, получаемого субъектами бюджетного планирования из федерального бюджета.

Таким образом, ДРОНД фактически стал «пятым колесом» в системе бюджетного планирования. Участники бюджетного процесса вполне обоснованно выдвигают следующие главные претензии к ДРОНД.

Невключенность в бюджетный процесс. Несмотря на свою подробность, детальность и серьезность затрагиваемых тем, ДРОНД

не встроены в правовые механизмы бюджетного процесса. В Бюджетном кодексе Российской Федерации нет даже упоминания о нем, и это влечет за собой серьезные последствия.

Во-первых, это означает, что ни одно решение, принимаемое кем-либо во время планирования, утверждения и исполнения бюджета, не обязано опираться на данные

СПРАВКА «ДИРЕКТОРА»

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования (ДРОНД) – документ, отражающий цели деятельности субъекта бюджетного планирования, достигнутые и планируемые результаты деятельности, а также взаимосвязь между произведенными расходами и полученными результатами. Ежегодная подготовка ДРОНД всеми федеральными органами исполнительной власти предусмотрена Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, принятой Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249.

Структура ДРОНД

ДРОНД состоит из 5 текстовых разделов и заключается 5 приложениями, содержащими в основном числовые данные. Содержание разделов и приложений таково:

Раздел 1. Цели, задачи и показатели деятельности. В этом разделе должна быть представлена система целей, задач и показателей, дающая ясное представление об основных значимых для общества направлениях и результатах деятельности субъекта бюджетного планирования и описывающая важнейшие качественные и количественные характеристики состояния подведомственной сферы за отчетный период и состояния, которое должно быть достигнуто в среднесрочной перспективе.

Раздел 2. Расходные обязательства и формирование доходов. Здесь приводятся сведения об общем объеме исполняемых расходных обязательств субъекта бюджетного планирования и анализ изменения их объемов и структуры за отчетный и на плановый период.

Раздел 3. Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность. В этом раз-

деле приводится краткое описание в структурированном виде утвержденных на следующий плановый год и предлагаемых к утверждению в последующие плановые годы бюджетных целевых программ, а также аналитических бюджетных ведомственных целевых программ, направленных на решение задач субъекта бюджетного планирования, описывается основное содержание непрограммной деятельности субъекта бюджетного планирования.

Раздел 4. Распределение расходов по целям, задачам и программам. В этой части приводится анализ сложившейся и планируемой структуры расходов по целям, задачам и программам и тенденций ее изменения в отчетном и плановом периодах.

Раздел 5. Результативность бюджетных расходов. В этом разделе производится сопоставление показателей затрат и результатов деятельности субъектов бюджетного планирования в отчетном и плановом периодах, а также представляется анализ результативности бюджетных расходов и обоснование мер по ее повышению.

Приложение 1 содержит представленные в иерархическом виде формулировки стратегических целей и тактических задач субъекта бюджетного планирования. При этом для каждой цели и задачи приводятся все показатели, характеризующие их достижение, а также значения этих показателей в отчетном и плановом периодах и целевое значение.

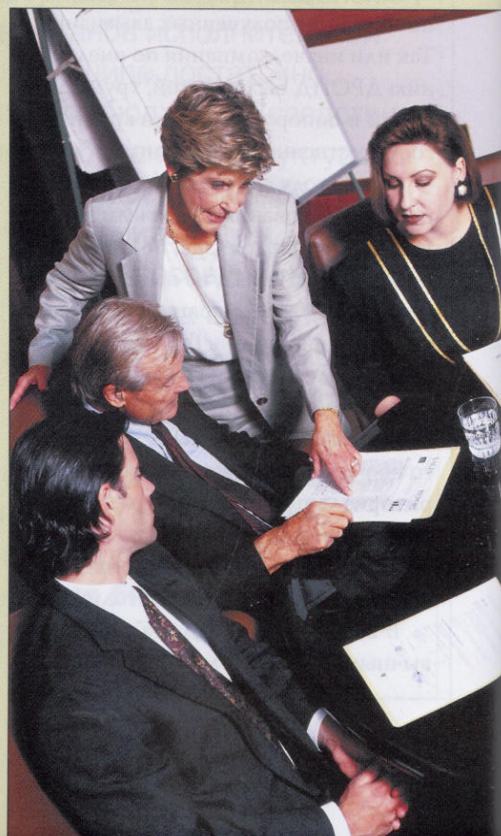
Приложение 2 – представленный в табличном виде реестр расходных обязательств с указанием нормативно-правовых актов, порождающих расходные обязательства и суммы расходов на их обеспечение в отчетном и плановом периодах.

В Приложении 3 представлены сведения о доходах, администрируемых субъектом

бюджетного планирования: виды доходов и суммы доходов, полученные в отчетном периоде и планируемые к получению в плановом периоде.

Приложение 4 представляет собой максимально детализированное описание целевых программ и видов непрограммной деятельности, реализуемых субъектом бюджетного планирования, а также краткое описание каждого из их мероприятий.

Приложение 5 содержит представленную в табличном виде разбивку бюджета субъекта бюджетного планирования: для каждой цели, задачи, программы и вида непрограммной деятельности указывается сумма расходов, направляемых на их достижение или осуществление в отчетном и плановом периодах.



ДРОНД. Да, этот документ может быть удобен для оценки результативности бюджетных расходов, но провести перераспределение финансирования от менее эффективного субъекта бюджетного планирования к более эффективному на основании ДРОНД нельзя. Да, ДРОНД позволяет оценить потребность субъекта бюджетного планирования в финансировании, но планирование расходов на основе ДРОНД не происходит, и т. д.

Во-вторых, по большому счету, отсутствует ответственность субъектов бюджетного планирования за достижение целей и задач, предусмотренных ДРОНД, отсутствует реальная связь между финансированием и результатом деятельности. Финансирование из федерального бюджета распределяется согласно процедурам, описанным в Бюджетном кодексе, а значит, никоим образом не зависит от того, что именно написано в ДРОНД.

Все это побуждает субъекты бюджетного планирования превращать ДРОНД в виртуальный документ – сухой перечень обязательных данных или красивый рапорт об успехах, и относиться к его составлению, как к отписке или же PR-акции.

Дублирование информации. Значительная часть информации, входящей в состав ДРОНД, является прямой копией других документов и отчетов, направляемых субъектом бюджетного планирования в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов или Федеральное казначейство.

Прежде всего это относится к данным приложений 2 и 3 к ДРОНД. В 2004 году, когда Доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования вводился в бюджетную практику, понятие реестра расходных обязательств было в новинку для юридических служб большинства субъектов бюджетного пла-



Требования к показателям ДРОНД

Используемые в ДРОНД показатели должны в максимально возможной степени соответствовать следующим требованиям:

Адекватность: показатель (группы показателей) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи;

Точность: погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах деятельности субъекта бюджетного планирования;

Объективность: не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для субъектов бюджетного планирования и подведомственных организаций к искажению результатов их деятельности;

Достоверность: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы;

Однозначность: определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей;

Экономичность: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;

Сопоставимость: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с показателями, используемыми для оценки прогресса в решении сходных (смежных) задач, а также с показателями, используемыми в международной практике;

Своевременность и регулярность: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год и, как правило, не более чем через 2–3 месяца после окончания отчетного периода);

Уникальность: показатели достижения цели не должны представлять собой объединение нескольких показателей, характеризующих решение отдельных относящихся к этой цели задач.



нирования; в настоящее время реестр расходных обязательств составляется каждым из них как отдельный документ. Сведения о фактически полученных и планируемых доходах, включаемые в приложение 3, дублируют данные финансовой отчетности субъектов бюджетного планирования.

При этом ни реестр расходных обязательств, ни данные о сборе доходов не имеют прямого отношения к достижению целей и задач субъекта бюджетного планирования, то есть по сути играют в ДРОНД роль мертвого груза.

Информационная избыточность. Вышедшие вскоре после утверждения Положения о ДРОНД методические рекомендации по составлению ДРОНД содержат массу добавочных (по отношению к изложенным в Положении) требований к содержанию доклада. Эти требования были направлены на упрощение агрегирования информации ДРОНД различных субъектов бюджетного планирования в единую базу данных, которая в дальнейшем могла бы быть использована при планировании федерального бюджета.

Самым ярким примером является требование соотнести стратегические цели субъекта бюджетного планирования с целями вышестоящего органа власти. Результатом этого тре-

ДРОНД так и не стал полноценным инструментом бюджетного процесса.

бования стало включение в ДРОНД дополнительного приложения, изображающего это соответствие.

Другой пример – так называемые межведомственные задачи, то есть задачи, которые можно решить только коллективными усилиями нескольких ведомств. Всестороннему анализу существующих межведомственных задач, в решение которых вовлечен данный субъект бюджетного планирования, должно быть посвящено еще одно дополнительное (и весьма объемистое) приложение.

Как уже говорилось выше, ДРОНД так и не стал полноценным инструментом бюджетного процесса. Фактической необходимости в упомянутой выше «стыковочной» информации нет. Тем не менее все дополнительные требования к ДРОНД остаются в силе, и субъекты бюджетного планирования вынуждены выполнять их.

Профанация ДРОНД

Перечисленные выше недостатки ДРОНД как инструмента бюджетного процесса не могут не сказаться на качестве и содержательности подготавливаемых докладов, их месте в системе отчетности и управления субъектов бюджетного планирования.

Главным последствием неключенности ДРОНД в бюджетный процесс является то, что фактически ДРОНД не используется для планирования деятельности субъекта бюджетного планирования. Вместо того чтобы от стратегических целей спускаться к конкретным мероприятиям, субъекты бюджетного планирования фактически сначала планируют мероприятия, а после этого уже «подгоняют» свои цели и задачи под существующую деятельность. Таким образом, реальное бюджетное планирование остается по своей сути сметным, а ДРОНД лишь придает видимость того, что бюджетирование ориентировано на результат.

Сложная структура ДРОНД и его погруженность в детали приводит к большим трудозатратам на его подготовку. Кроме того, это провоцирует появление в ДРОНД множества ошибок и пропусков, способствует искажениям заданной структуры доклада при его подготовке. Как правило, ДРОНД двух различных ведомств несовместимы друг с другом по формату и представлению данных, и без дополнительной обработки агрегирование их данных невозможно.

Самые же большие трудности субъекты бюджетного планирования испытывают при подборе показателей, характеризующих достижение той или иной цели, выполнение задачи или целевой программы. Методические рекомендации по составлению ДРОНД выдвигают ряд вполне разумных требований для этих показателей (информативность, достоверность и т. п.), однако подобрать показатели, соответствующие всем этим требованиям, для каждой цели, задачи, программы и мероприятия крайне сложно.

В результате весьма часто показатели, включенные в ДРОНД, не удовлетворяют одному или не-





скольким критериям: не имеют официально утвержденной методики расчета, не могут быть измерены регулярно и независимо от субъекта бюджетного планирования, плохо характеризуют степень достижения субъектом бюджетного планирования запланированных результатов деятельности. Как следствие, прогресс субъекта бюджетного планирования в достижении целей и задач, характеризующихся такими «дефектными» показателями, оценить практически невозможно.

Отсутствие какой-либо мотивации для подготовки качественных, информативных ДРОНД обычно толкает субъекты бюджетного планирования либо на написание минималистского доклада, либо на превращение ДРОНД в победный рапорт. В первом случае ДРОНД, как правило, получается очень низкого качества и нередко содержит массу ошибок. Во втором качество подготовки намного

выше, но информативность сильно страдает: текст доклада построен таким образом, чтобы представить деятельность субъекта бюджетного планирования в самом выгодном свете независимо от того, как обстоят дела в области его ответственности, показатели деятельности подбираются из этих же соображений, существующие проблемы замалчиваются.

Отменить нельзя сохранить

Многие субъекты бюджетного планирования вздохнули бы с облегчением в случае полной отмены ДРОНД и программно-целевого

Необходимо четко определить место и роль ДРОНД в бюджетном процессе.

бюджетирования как такового. Однако уход от постановки стратегических целей органов исполнительной власти и возвращение к практике «освоения средств» и «деятельности в рамках Положения», безусловно, было бы шагом назад, к деградации качества государственного управления.

Представляется вполне возможным вдохнуть в ДРОНД вторую жизнь и превратить его в реальный инструмент бюджетного планирования.

Для этого надо устранить вопиющее противоречие между огромными усилиями, затрачиваемыми на его подготовку, и более чем скромной пользой, которую он приносит субъектам бюджетного планирования.

Прежде всего, ДРОНД должен быть выведен из правового вакуума. Необходимо четко определить место и роль ДРОНД в бюджетном процессе – и сделано это должно быть на уровне Бюджетного кодекса. До тех пор, пока ДРОНД ни на что не влияет, он будет оставаться ритуальным документом, о котором вспоминают несколько раз в год.

В соответствии с определенной законодательно ролью ДРОНД в бюджетном процессе необходимо изменить его структуру, формат, требования к оформлению. В любом случае, из доклада следует исключить любую информацию, не относящуюся напрямую к планированию деятельности субъекта бюджетного планирования по достижению поставленных стратегических целей и тактических задач или к оценке результативности бюджетных расходов.

Упрощение ДРОНД и установление правовых последствий его подготовки придаст новый импульс развитию бюджетирования, ориентированного на результат, в Российской Федерации. **Д**