

## Внедрение в Республике Беларусь бюджетирования, ориентированного на результат: разработка методологии подготовки и реализации пилотного проекта

Внедрение в Республике Беларусь элементов бюджетирования, ориентированного на результат, позволит повысить эффективность государственных расходов.

Д. Ярошевич, И. Рукомичева, О. Иванова

### КОНТЕКСТ

Повышение эффективности планирования и расходования бюджетных средств сегодня на повестке дня у всех развитых стран. Это связано с двумя основными причинами.

Первая - более эффективное перераспределение бюджетных ресурсов ведет к повышению качества оказываемых государством общественных благ и к увеличению количества их получателей. Это, в свою очередь, повышает уровень доверия граждан к действующему правительству, что позволяет им удерживать политическую власть.

Вторая причина заключается в том, что бюджетные расходы представляют собой довольно мощный источник экономического роста и, одновременно, при неграмотной бюджетно-налоговой политике могут стать почвой для зарождения экономического кризиса. Поэтому государственные расходы должны быть очень взвешенными, продуманными и направленными на повышения уровня жизни населения.

Для нашей страны этот вопрос также является крайне актуальным. Складывающиеся на сегодняшний день диспропорции в условиях труда бюджетного и реального сектора создают угрозу потенциальному росту экономики Беларуси, поскольку все-таки будущее экономики - это человеческий капитал. Ориентация бюджетных расходов на нужды реального сектора также негативно сказывается на состоянии как самих промышленных и сельскохозяйственных предприятий, снижая их мотивацию и интерес к «выживанию» в рыночных условиях, так и наносит непоправимый ущерб бюджетным организациям, в первую очередь, образовательным и научным учреждениям, уменьшая в будущем человеческий потенциал страны - основной фактор экономического роста.

Таким образом, рассмотрение международного опыта и возможности внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в Республике Беларусь позволит сформулировать общие рекомендации для введения нового института бюджетного планирования.

## БОР. ТЕОРИЯ ВОПРОСА

В сегодняшних средствах массовой информации уже достаточно часто встречается аббревиатура БОР (бюджетирование, ориентированное на результат). Это, в том числе, свидетельствует об успешности перехода на такой способ планирования государственных финансов. Поэтому подробно останавливаться на истории возникновения, определении понятия БОР в данной работе авторы не будут. Тем не менее, приведение некоторых определений считаем целесообразным.

Так, при вводе в google слов «бюджетирование, ориентированное на результат» поисковик в первых рядах дает ссылку на статью доцента кафедры менеджмента и маркетинга ГОУВПО «Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина» Макашиной О.В., которая предлагает следующее определение: «БОР - система организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами»<sup>1</sup>. В этой статье также хорошо описывается разница между постатейным способом планирования бюджета и альтернативным способом - БОР.

Любопытное определение дает университет Торонто, где упор сделан на изменяющийся при БОР подход к распорядителям бюджетных средств<sup>2</sup>.

Однако все определения, которые предлагаются как в научных работах, так и в нормативных документах, сводятся к двум основным положениям БОР: первое, что финансирование увязано с достижением конкретных результатов и, второе, что распорядители сами выбирают «путь» достижения этих результатов.

Возможно, именно такой подход смешивания директивных указаний правительства (в виде установления жестких показателей) и свобода распорядителей, то есть полное вовлечение менеджерских способностей, и дали импульс распространения такого типа финансирования государственных расходов.

Распространение такого способа бюджетного планирования можно увидеть на рисунке 1. Страны, внедрившие у себя БОР с 1990 г и ранее и до 1994 года, отмечены на карте зеленым цветом, с 1995 по 1999 годы - фиолетовым, с 2000 по 2004 годы - синим и с 2005 по 2013 годы - желтым цветами соответственно.

Рисунок 1 - Перечень исследуемых стран

<sup>1</sup> [http://ispu.ru/files/str\\_23-27.pdf](http://ispu.ru/files/str_23-27.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.thinkinggovernment.com/faqs/3what-is-performance-budgeting-what-are-its-main-strengths-and-weaknesses>

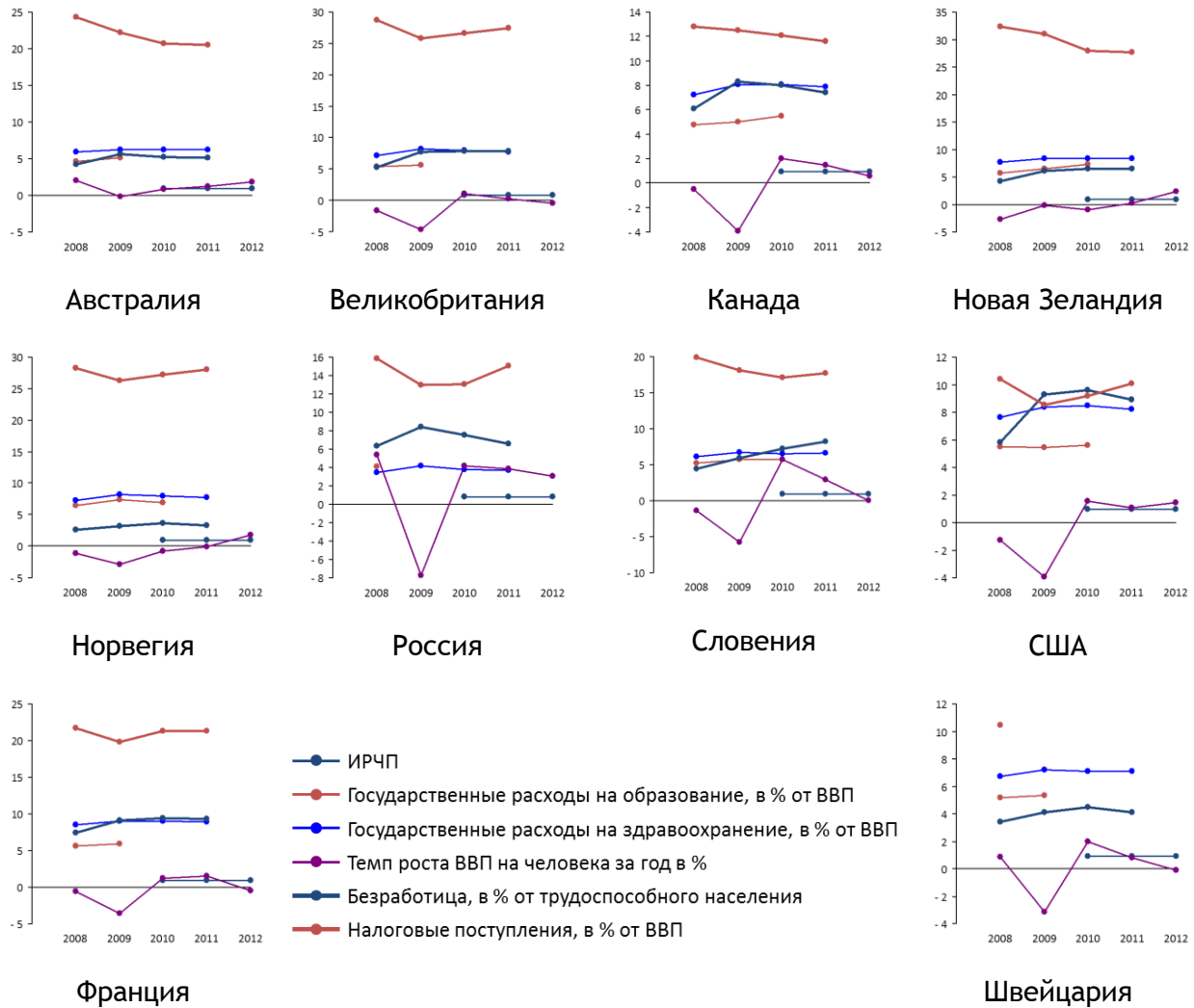


Как было отмечено выше, наблюдается повышенный интерес к проблематике БОР. Тем не менее, работ, содержащих какие-либо оцифрованные данные успешности применения БОР, найти не удалось. В этой связи в работе предпринята попытка сделать анализ динамики некоторых макроэкономических показателей стран, внедривших БОР, в целях поиска убедительного доказательства эффективности такого метода бюджетного планирования.

Для решения поставленной задачи были выбраны 10 стран, перешедших на БОР в период с 1990 по 2012 годы. Это США (перешли на БОР до 1990 г.), Новая Зеландия (1992), Канада (1995), Франция (1996), Австралия (1996), Великобритания (1998), Норвегия (1999), Словения (1999), Россия (2004), Швейцария (2008). Основным стимулом для перехода данных стран на БОР стала возможность более эффективного перераспределения бюджетных средств между статьями бюджета<sup>3</sup>. Анализировались такие показатели как индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), налоговые поступления (в % от ВВП), темп роста ВВП (на душу населения за год в %), уровень безработицы (% от трудоспособного населения) и государственные расходы на образование и медицину (% от ВВП). Динамика данных показателей представлена на рисунке 2.

<sup>3</sup> [http://www.publicfinance.uz/upload/files/BOR\\_ru.pdf](http://www.publicfinance.uz/upload/files/BOR_ru.pdf)

Рисунок 2 - Динамика отобранных показателей



Несмотря на то, что некоторые данные не отражают четкой тенденции, можно с уверенностью отметить, что исследуемые страны достигли успехов в проводимой ими экономической политике. Конечно, некорректно и акцентировать внимание исключительно на элементе БОР как основе их экономического успеха. Однако бюджетно-налоговая и сопряженная с ней социальная политика - это мощные формы государственного регулирования экономики. А оно, в свою очередь, и предполагает настройку экономической системы таким образом, чтобы элементы этой системы взаимодействовали наилучшим из возможных способов.

Таким образом, очень перспективным направлением совершенствования бюджетно-налоговой политики Беларуси видится внедрение механизма БОР. Этот механизм позволит повысить эффективность государственных финансов, а также переориентировать средства бюджет на инфраструктурные проекты и социальные задачи, которые необходимо финансировать для достижения государством долгосрочного экономического роста.

Решение о переходе на такой способ бюджетного процесса подтолкнет государство к проведению бюджетной реформы, которая уже довольно давно назрела. Но для начала рассмотрим текущее состояние бюджетного планирования и вскроем ее основные недостатки и проблемы.

## СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В БЕЛАРУСИ

Справедливости ради, все же начнем с того, что сегодня бюджетное планирование в Беларуси содержит элементы программно-целевого бюджетирования в виде различных отраслевых и региональных программ. Однако такие программы не выполняют функцию нацеленности на результат и имеют ряд недостатков, главными из которых стали недостаточное обоснование связи между программами и задачами, нечеткое формулирование программ, чрезмерно детальная разбивка программ на подпрограммы и, наоборот, укрупнение программ, не позволяющее увидеть детализацию расходов.

Кроме того, сохраняющийся подход постатейного планирования сроком на один год, где главным является обоснование потребности в ресурсах по видам затрат в соответствии с функциональной, ведомственной, экономической классификациями бюджетных расходов, а ожидаемые результаты деятельности не обосновываются, также является существенным ограничителем к более глубокому внедрению механизмов БОР.

Хотя, следует отметить тенденцию, что в последние годы белорусское законодательство совершенствуется, приближаясь к требованиям, необходимым для внедрения БОР. В частности, приняты:

- постановление Совета Министров Республики Беларусь 31 марта 2009 г. № 404 "Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ и признании утратившими силу отдельных постановлений Совета Министров Республики Беларусь";
- постановление Министерства экономики Республики Беларусь № 79 от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении методических рекомендаций по порядку формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ»;
- постановление Министерства экономики Республики Беларусь № 156 от 29 октября 2010 г. «О примерной форме проекта государственной (отраслевой, региональной) программы и требованиях к содержанию его разделов»;
- постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 208 "О бюджетной классификации Республики Беларусь" (утверждающее "Инструкцией о порядке применения бюджетной классификации Республики Беларусь").



Так, в соответствии упомянутым постановлением Минфина, структура функциональной классификации расходов, состоящая из четырех уровней: разделов, подразделов, видов и параграфов расходов, обеспечивает прозрачность показателей бюджета и усиливает целевую направленность бюджетных ресурсов. Она приведена в соответствие с международной классификацией функций органов государственного управления, которая была разработана ОЭСР и опубликована Статистическим отделом ООН.

Основными характеристиками функциональной классификации расходов являются:

- однозначная привязка к основным функциям и сферам деятельности государства;
- включение расходов на функционирование отраслевых органов государственного управления в составе соответствующих отраслей;
- расходы на прикладные научные исследования, научно-технические программы и проекты включены в соответствующие сферы деятельности в составе разделов и подразделов функциональной классификации.

Ведомственная классификация расходов предусматривает расширение прав местных органов власти по утверждению ведомственных классификаций расходов соответствующих бюджетов с учетом того, что получатели средств бюджетов разных регионов могут отличаться. Вместе с тем, наличие некоторой свободы при утверждении ведомственных классификаций расходов бюджетов не предполагает наличие права распорядителей бюджетных средств перераспределять расходы в течение года между статьями расходов в зависимости от возникающей необходимости в денежных средствах. Отсутствие такого права затрудняет использование в полной мере рычагов БОР.

Программная классификация расходов группирует расходы бюджета по бюджетным программам и подпрограммам таким образом, устанавливая возможность составлять бюджеты всех уровней по программно-целевому методу. Программная классификация является единой и используется при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, составлении, рассмотрении и утверждении отчетов об их исполнении, а также, при необходимости, при составлении смет доходов и расходов внебюджетных средств бюджетных организаций и отчетности по ним.

В целях внедрения в бюджетный процесс программно-целевого метода было принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 мая 2007 г. №668 «Об утверждении положения о паспорте бюджетной программы». В развитие этого постановления Министерство финансов разработало постановление №148 от 17 октября 2007 года «Об утверждении Инструкции о порядке заполнения форм паспорта бюджетной программы и иных вопросах, связанных с постановлением Совета Министров Республики

Беларусь от 23 мая 2007 г. №668». Постановление и утвержденная им инструкция определяют порядок составления и представления паспортов бюджетных программ, а также основные критерии, используемые при оценке выполнения этих программ.

Паспорта бюджетных программ используются Министерством финансов и местными финансовыми органами для оценки выполнения бюджетных программ, подготовки перечня программ, финансирование которых предусматривается соответственно из республиканского или местного бюджета в очередном финансовом году, а также среднесрочного бюджетного планирования.

Согласно этому постановлению, к паспорту бюджетной программы должны прилагаться расчеты и обоснования потребности в средствах на реализацию мероприятий бюджетной программы в очередном финансовом году, сведения о кредиторской и дебиторской задолженности заказчиков бюджетной программы с указанием причин ее возникновения, оценка эффективности бюджетной программы в отчетном и плановом периоде в соответствии с актами законодательства.

Министерство финансов, местные финансовые органы проводят оценку выполнения бюджетных программ на основании представленных заказчиками паспортов этих программ. Оценка включает:

- анализ выполнения показателей бюджетной программы;
- оценку потребности в средствах бюджета на выполнение бюджетной программы, ее экономичности и возможности выделения средств;
- сравнительный анализ расходов и результатов выполнения бюджетной программы;
- оценку целесообразности дальнейшего финансирования бюджетной программы;
- оценку по иным критериям, определенным в актах законодательства.

Проблемой многих ранее принятых программ является отсутствие объемов финансирования мероприятий, разбитых по годам. В этом случае в соответствии с Инструкцией о порядке заполнения формы паспорта бюджетной программы графа «Предусмотренные бюджетной программой расходы бюджета в соответствующем финансовом (бюджетном) году» остается незаполненной, а заявка государственного заказчика на объем финансирования мероприятий отражается в паспорте исходя из обоснованной потребности. Такие мероприятия финансируются с учетом возможностей бюджета на соответствующий финансовый (бюджетный) год после мероприятий, по которым в бюджетных программах определены объемы финансирования.

Другой проблемой при составлении паспортов программ является дублирование мероприятий в различных программах. Для решения данной проблемы предусмотрено следующее: при выявлении дублирования мероприятий в различных программах данное мероприятие записывается в той программе, которая была принята ранее. Также в программах фиксируется информация о дублировании.

Следующий этап развития практики применения программно-целевого метода связан с принятием Бюджетного кодекса Республики Беларусь, вступившего в действие с 2009 года. В Кодексе определены такие понятия, как бюджетные программы, реестр расходных обязательств, регламентируется вопрос создания среднесрочных финансовых программ, устанавливаются цели и сроки действия таких программ.

Одним из важных вопросов, закрепленных в Бюджетном кодексе, является разработка бюджетными организациями планов своей деятельности, бюджетных смет, смет доходов и расходов внебюджетных средств, увязанных с этими планами деятельности.

Распорядители бюджетных средств разрабатывают планы своей деятельности в соответствии с функциями и задачами, определенными законодательством, исходя из необходимости достижения установленных результатов за счет эффективного расходования бюджетных средств. На основании планов производится расчет необходимых ассигнований к проекту бюджета на очередной финансовый год, разрабатывается проект бюджетной сметы, которая является основным финансовым планом, определяющим объем, целевое направление и распределение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью для выполнения бюджетной организацией своих функций.

Распорядители бюджетных средств обеспечивают управление бюджетными назначениями и определяют порядок использования предусмотренных им бюджетных назначений, осуществляют наблюдение за целевым и эффективным использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств, своевременным возвратом излишне полученных бюджетных средств и представлением отчетности.

Следует отметить, что отличительной особенностью системы контроля за исполнением бюджета в Беларуси является преимущественно внешний контроль, осуществляемый вышестоящими или специализированными ведомствами. Основное внимание уделяется контролю за исполнением расходных статей бюджета. Система контроля при БОР отличается тем, что нижние уровни управления наделяются большей самостоятельностью и ответственностью за принятие решений. Ведется мониторинг деятельности и последующий внешний финансовый аудит. Контролируется не столько само расходование бюджетных средств, сколько достижение поставленных целей и задач.

Несмотря на наличие законодательной базы и достаточно длительную практику ее применения, программные расходы занимают незначительную часть в общих расходах



республиканского бюджета. Так, в 2012 году только около 17% всех расходов республиканского бюджета составляло финансирование государственных программ. При этом качество и актуальность некоторых программ вызывает сомнения, и требуют проведения ревизии этих программ с их пересмотром и, возможно, отменой некоторых из них.

Остальные расходы на содержание бюджетных организаций планируются, исходя не из объемов и качества оказываемых бюджетными организациями услуг, а из необходимости их содержания. При этом планирование бюджетных ассигнований осуществляется по большей части методом индексации существующих расходов, сохраняя их структуру в неизменном виде.

Таким образом, несмотря на присутствие определенных позитивных сдвигов в сторону совершенствования системы бюджетного планирования, все же требуются более решительные шаги в этом направлении. В этой связи необходимо рассмотреть возможные пути углубления использования механизмов БОР для Республики Беларусь.

## ПИЛОТНЫЙ ПРОЕКТ ПО ВНЕДРЕНИЮ БОР В БЕЛАРУСИ. ОБРАЗОВАНИЕ

Как было отмечено во втором разделе, сегодняшнее состояние государственных финансов не соответствует предъявленным к ним требованиям. И это, в первую очередь, связано с неадекватными, а где-то и просто устаревшими способами финансирования социальных услуг.

Выбор сферы образования является не случайным. Ниже представлена таблица структуры расходов консолидированного бюджета за 2009-2013 гг. На ней видно, что доля образования довольно высокая, при этом эффективность этой сферы находится на довольно низком уровне.

Структура расходов консолидированного бюджета 2009-2013 гг.

РАСХОДЫ	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Общегосударственная деятельность	16,5	19,7	20,0	22,4	24,9
Национальная оборона	2,7	2,9	3,4	3,3	3,2
Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	5,0	5,6	5,4	5,3	6,0
Национальная экономика	33,0	22,9	19,5	19,3	16,1
Охрана окружающей среды	0,8	0,9	0,7	0,5	0,5
Жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство	6,3	7,3	7,8	7,8	7,9
Здравоохранение	10,8	12,2	13,1	13,1	13,3
Физическая культура, спорт, культура и средства массовой информации	2,9	3,3	3,3	3,3	3,2
Образование	13,8	15,7	17,3	16,7	16,9
Социальная политика	8,2	9,4	9,6	8,4	8,2
ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Так, сегодня образовательные организации финансируются из бюджета, исходя из установленных им заданий по приему на бесплатное обучение по различным специальностям, учитывая не столько потребности экономики, сколько возможности самих образовательных учреждений. То есть вузы, техникумы и училища сами влияют на формирование этих заданий, фактически подстраивая количественные показатели под давно сложившиеся у себя направления подготовки, число и специализацию профессорско-преподавательского состава. В результате большое число подготовленных вузами инженеров, врачей и педагогов после окончания учебных учреждений не пользуется спросом на рынке труда. Конечно, можно сетовать на несовершенство механизма государственного заказа на подготовку специалистов по разным специальностям и попробовать его улучшить, но результат вызывает большие сомнения. Изменить сложившиеся механизмы размещения государственного заказа, сделать их прозрачными, обеспечить открытую конкуренцию вузов и принятие решений о

распределении средств в соответствии с реальным качеством обучения -осуществить все это будет чрезвычайно сложно.

Как раз здесь для решения этой проблемы можно использовать механизм БОР. Условно выделим этапы внедрения такого механизма. Схематично этапы представлены на рисунке.



1 этап. Разработка государственной программы о высшем образовании на период 10-20 лет с возможностью ее корректировки каждые 2 года. В этой программе особое внимание следует уделить ее целям. В этой связи Министерство образования совместно с Государственным комитетом по науке и технологиям должно разработать матрицу согласованных целей. Здесь имеется в виду, что цели должны быть дополняющими и поддерживающими друг друга. Например, одна из целей может быть достижение занятых работников, имеющих научную степень, в экономике. Одновременно, чтобы исключить возможность «догонки» до необходимого уровня таких занятых со стороны заинтересованных органов в ущерб качеству их подготовки, установить еще цель по вхождению ряда университетов в топ-200 лучших университетов мира, или по уровню цитируемости белорусских ученых их иностранными коллегами.

Конечно, должно быть определено и ежегодное необходимое количество профессиональных работников, исходя из требований экономики и возможностей бюджета. При чем целесообразным является отсутствие глубокой детализации специальностей таких работников, то есть разбивка их на педагогов, медицинских работников и т.п. Этот этап позволит, основываясь на примерной стоимости подготовки

одного специалиста по разным специальностям, запланировать необходимые бюджетные расходы.

2 этап. Трансформировать механизмы финансирования образования на основе принципа «деньги следуют за учеником», переход к так называемому государственному заказу. Здесь имеется в виду, что бюджетное финансирование учреждения образования будут получать по результатам привлечения абитуриентов, набравших лучшие баллы по результатам вступительной комиссии, на необходимые, то есть предусмотренные программой, специальности. Это будет стимулировать вузы и техникумы бороться за лучших учащихся посредством приспособления специализаций выпускников к потребностям рынка труда и повышения качества преподавания.

Такой подход позволит сконцентрировать бюджетные средства на лучших учащихся и приоритетных направлениях, что, естественно, повысит эффективность государственных расходов, поскольку именно талантливые и способные граждане, как обладатели большого потенциала человеческого капитала, являются основным двигателем современного роста в любой экономике.

3 этап. Заключение трехсторонних договоров на оказание услуг в сфере образования и контроль его исполнения. Самое важное следствие этого этапа - это появление конкретных целей, обязанностей и последствий у каждой стороны в случае неисполнения их. Здесь включается мотивационный аспект.

4 этап. Подготовка отчета о ходе реализации программы, контроль хода выполнения поставленных целей. Важным на данном этапе является объективная оценка результатов мероприятий, направленных на реализацию программы. Для этого необходима разработка системы показателей, позволяющих всесторонне оценить достигнутые результаты и исключить возможности влиять на ход оценки, проще говоря, факты «приписок». В частности, такими показателями могут быть: присвоение или повышение учебному заведению места в международных рейтингах таких учреждений, процент трудоустройства подготовленных специалистов по полученной специальности на приемлемых для них условиях (можно узнать в результате опроса), рост производительности труда и т.п.

5 этап. Корректировка программы, исходя из объективных условий ее выполнения и изменяющейся социально-экономической ситуации. Учитывая динамичность и внешней и внутренней среды, возможность корректировки программ придаст больше гибкости всей финансовой системе. Например, прорыв в какой-нибудь отрасли может означать нахождение точки роста для экономики, и более рациональным будет переориентация, в том числе и государственных финансов, в эту сферу.

6 этап. Подведение итогов реализованной программы и подготовка и принятие новой.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на очень широкий охват (предмет исследования получился довольно емкий), цель работы достигнута. Методология разработки пилотного проекта внедрения БОР предложена. Условно весь цикл БОР было предложено разбить на 6 этапов:

- разработка программы с целевыми ориентирами,
- построение механизма оптимального финансирования этой программы,
- распределение ответственности и обязанностей участников процесса,
- отчетность и контроль за программой,
- ее корректировка в случае объективной необходимости,
- завершение программы с подготовкой выводов и предложений по дальнейшему развитию отрасли.

К тому же в работе были проанализированы мировой опыт, тенденции стран по внедрению механизмов БОР. Отмечено, что такой переход более свойственен развитым или динамично развивающимся странам. Это подкрепляет целесообразность попытки проведения эксперимента в Беларуси в целях апробирования такого механизма финансирования государственных расходов.