

# ОТ УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ – К ПРОГНОЗИРОВАНИЮ РЕЗУЛЬТАТОВ

**ТАТЬЯНА ДЕХТЕРЕНКО,**

начальник управления методологии бюджетного процесса  
Главного управления бюджетной политики Минфина

**Одной из наиболее актуальных задач, стоящих в настоящий момент перед Минфином, является повышение эффективности расходования денежных средств. Достичь данной цели возможно за счет перехода на бюджетное планирование, ориентированное на результат. Данный шаг позволит значительно улучшить качественные характеристики реализации программ, осуществляемых при непосредственной поддержке государства.**

## ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Основой бюджетного планирования, ориентированного на результат, является программно-целевой метод, работа по внедрению которого началась еще в конце 90-х годов. Именно в то время стало активно практиковаться принятие отдельных государственных, комплексных, республиканских, отраслевых и региональных программ.

Как правило, они принимались с целью получения дополнительного финансирования – сверх тех объемов, на которые обычно мог претендовать распорядитель бюджетных средств, и представляли собой план мероприятий с указанием необходимых для реализации ресурсов.

Для внедрения в бюджетный процесс усовершенствованных элементов программно-целевого метода в 2007 году принято Положение о паспорте бюджетной программы (постановление Совмина от 24 мая 2007 года № 668). Данный шаг был призван восполнить имевшийся пробел – отсутствие показателей

результативности, соответствующих задачам.

Однако в большинстве случаев в паспортах указывались, наряду с объемами финансирования, весьма укрупненные показатели, а в ряде случаев и вовсе отсутствовали. Поэтому составление таких документов вскоре приобрело формальный характер.

С 2009 года введена и действует по сегодняшний день программная классификация расходов бюджета. Данное решение стало шагом на пути к программно-целевому планированию, однако не запустило процесс автоматически, так как при отсутствии четкой цели и задач, а также возможностей их измерения на основе объективных критериев большинство видов деятельности нельзя классифицировать по программному принципу.

С целью дальнейшего развития программно-целевого метода планирования бюджета *постановлением Совмина от 31 марта 2009 года № 404* утверждено и действует Положение о порядке формирования, финансирова-

ния и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ.

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Несмотря на проведенную работу по совершенствованию законодательства, новые требования выполняются неохотно либо вообще игнорируются. Выявлены следующие наиболее характерные проблемы:

- 1) реализуемые программы зачастую не содержат показателей эффективности использования финансовых средств и методики их оценки;
- 2) выбранная система показателей порой не соответствует поставленной программной цели и задачам;
- 3) не определены порядок проведения оценки расходов на основе установленной системы показателей, а также применения результатов проведенной оценки в бюджетном процессе (планировании и исполнении);
- 4) недостаточно разработана нормативная правовая база в ча-

сти проведения внутреннего аудита программ как инструмента бюджетного планирования и реализации бюджетных расходов;

5) возникают трудности при составлении прогнозов результатов и затрат на весь период реализации программы, в особенности если программа является долгосрочной;

6) зачастую выбранные для осуществления мониторинга показатели или данные для их расчета не имеют достоверного источника информации и промежуточных значений по этапам реализации программы;

7) при планировании бюджетных расходов на программу не в полной мере учитываются полученные результаты ее реализации в предыдущем периоде.

Число программ с каждым годом увеличивается. В настоящее время их насчитывается более ста в различных отраслях экономики и сферах деятельности. Впрочем, удельный вес программ в расходах республиканского бюджета на 2014 год составляет только 16,6% (без учета средств на финансирование государственной инвестиционной программы и республиканских инновационных фондов), в расходах местных бюджетов – 13,7%.

Скромность цифр объясняется рядом причин, среди них: отсутствие мотивации государственных органов и организаций в повышении эффективности расходов, а также неприоритетность программных расходов (*зачем разрабатывать программу, выполнять сложные требования*

ТАБЛИЦА 1

Используемый в настоящее время подход (с недостаточно развитым программно-целевым методом)	Бюджетное планирование, ориентированное на результат
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Использование средств в соответствии с <b>планом</b></li> <li>● <b>Годовой</b> горизонт</li> <li>● <b>Индексация</b> расходов</li> <li>● Приоритет функциональной и детальной экономической классификации</li> <li>● Контроль затрат</li> <li>● <b>Внешний контроль</b> за деятельностью</li> <li>● <b>Планирование на основе расходных потребностей</b> распорядителей бюджетных средств</li> <li>● <b>Высокая степень централизации</b> в принятии решений</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Использование средств в соответствии с <b>целями и результатами</b></li> <li>● <b>Трехлетние «лимиты»</b> расходов</li> <li>● <b>Конкуренция</b> программ распорядителей бюджетных средств</li> <li>● Приоритет ведомственной, программной и укрупненной экономической классификации</li> <li>● Мониторинг и контроль результатов</li> <li>● <b>Внутренний контроль</b> и подотчетность</li> <li>● <b>Планирование на основе приоритетов и ожидаемых результатов деятельности</b> распорядителей бюджетных средств</li> <li>● Делегирование управленческих полномочий распорядителям бюджетных средств</li> </ul>

*по ее разработке, потом отчитываться, если бюджетные средства и так можно получить).*

### ПУТИ РАЗВИТИЯ

В настоящее время в управлении бюджетным процессом наметилась мировая тенденция перехода от классической постабсолютной системы к более сложному методу – бюджетированию, ориентированному на результат.

В странах ОЭСР интеграция в бюджетный процесс информации о результативности деятельности осуществляется **по трем видам** (на практике виды могут смешиваться):

- 1) программно-целевое бюджетирование **в целях презентации бюджета** (приближен к отечественной практике);
- 2) программно-целевое бюджетное планирование **с учетом**

ТАБЛИЦА 2

Парламент и Правительство	Распорядители бюджетных средств	Министерство финансов
Полная, качественная и регулярная информация о результатах использования бюджетных средств	Эффективное планирование и управление результатами использования бюджетных средств	Введение четких критериев распределения средств между бюджетополучателями
Возможность принимать более обоснованные решения о приоритетах бюджетных расходов	Гарантия получения предусматриваемых бюджетных средств в полном объеме. Самостоятельность в оперативном управлении расходами, экономии средств и изменении структуры затрат	Упразднение планирования и контроля детализированных статей расходов распорядителей бюджетных средств
Прямой контроль и управление эффективностью работы государственного сектора	Стимулирование распорядителей бюджетных средств и их персонала в зависимости от степени достижения результатов	Возможность реально влиять на результативность бюджетных расходов через механизм приоритетного финансирования успешных программ

информации о результативности;

3) **прямой** программно-целевой **метод** бюджетирования.

Наиболее тесная взаимосвязь между информацией о результативности деятельности и решением о выделении средств прослеживается в *прямом программно-целевом методе бюджетирования*. Здесь предоставление ресурсов напрямую основано на достигнутых результатах. Это является существенным фактором повышения эффективности процесса принятия решений. Основной плюс прямого программно-целевого бюджетирования – возможность составления бюджета от достигнутого уровня, что приводит к улучшению процесса планирования.

Очевидно, что в Беларуси назрела необходимость в создании условий для мотивации государственных органов и организаций в повышении эффективности расходов и своей деятельности в целом, переходе на качественно новый уровень бюджетного планирования, ориентированного на результат.

Для этого необходимо преодолеть существующие различия между используемой и желаемой системой (см. таблицу 1).

### ОЖИДАЕМЫЙ РЕЗУЛЬТАТ

Выполнить данную работу будет непросто, однако полученные выгоды компенсируют затраченные на это силы. К преимуществам бюджетного планирования, ориентированного на результат, для участников бюджетного процесса можно отнести следующее (см. таблицу 2).

Следует отметить, что стимулирование распорядителей должно заключаться в передаче им части прав по управлению бюджетными назначениями с одновременным усилением ответственности за эффективное использование средств и достижение заданных целей и показателей.

При этом основными компонентами бюджетного планирования, ориентированного на результат должны стать:

- четкая формулировка целей и приоритетов государственной политики;

- среднесрочное планирование (лимиты расходов по среднесрочным программам деятельности распорядителей бюджетных средств);

- планирование бюджетных расходов:

- *по результатам, а не исходя из ресурсов;*

- *по среднесрочным программам деятельности распорядителей бюджетных средств, а не их функциям;*

- расширение самостоятельности и ответственности распорядителей бюджетных средств;

- мониторинг результативности расходов;

- реформа статистического и бухгалтерского учета.

Основным инструментом применения механизма «управления результатами» станут **среднесрочные программы деятельности распорядителей бюджет-**

**ных средств**. Их формирование предполагается начать с отдельных министерств, выбранных межведомственной рабочей группой для перехода к среднесрочному бюджетному планированию, ориентированному на результат, созданной приказом Министерства финансов Республики Беларусь от 18 апреля 2014 года № 149 по поручению Совета Министров Республики Беларусь от 18 марта 2014 года № 30/224-206.

В новой системе бюджетные ассигнования будут привязаны к функциям указанных министерств, услугам и видам деятельности подведомственных им организаций. Во время их планирования основное внимание должно уделяться обоснованию конечных результатов деятельности распорядителей бюджетных средств в рамках разработанных среднесрочных программ их деятельности.

При этом детализация направлений расходования бюджетных назначений перейдет непосредственно к организациям-исполнителям, что приведет к созданию стимулов для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т.д.). Иными словами, приоритет будет отдан внутреннему контролю, но с последующим мониторингом и внешним аудитом финансов и результатов деятельности.

Отметим, что внедрение данных инноваций в бюджетный процесс начато активно, и работа по созданию актуальной на сегодня системы продолжится совместно со всеми заинтересованными.