

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г.С. Закревская, А.М. Максимова

Балтийский институт экономики и финансов,
Россия, 236029, г. Калининград, ул. Горького, 23
E-mail: alinamrkovna@gmail.com

Основными задачами были комплексное рассмотрение проблемы реформирования бюджетной системы в Российской Федерации, изучение возможных путей повышения эффективности расходования бюджетных средств.

По результатам исследования сделан вывод о возможности применения ряда действий для организации эффективного распределения бюджетных средств, а также предложен ряд шагов, практическое использование которых возможно лишь после детальной проработки.

эффективность использования бюджетных средств, показатели эффективности органов исполнительной власти, бюджетное планирование, бюджетирование, ориентированное на результат

Как известно, модернизация и реформирование государственного сектора, пересмотр расходной части бюджета по-прежнему остаются одним из условий дальнейшего укрепления государственных финансов. Это сложная задача, поскольку необходимо оценивать многочисленные социальные, экономические, научные, экологические и другие компоненты эффективности расходования государственных средств.

В экономической науке разработаны показатели такой эффективности и соответствующие критерии ее оценки, но они относятся, прежде всего, к коммерческим организациям. В государственном секторе эти понятия имеют несколько обобщенное содержание – как необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема или наилучшего результата с использованием запланированного объема средств. Это обусловлено многофункциональностью расходов и многогранностью различных аспектов и целей управления государственными средствами.

Современная экономика и финансовая литература в термин «эффективность» вкладывают два значения. Результативность – степень достижения планируемого результата, а эффективность – соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами.

П.А. Самуэльсон определял экономическую эффективность как получение максимума возможных благ от имеющихся ресурсов. Для этого нужно постоянно соотносить выгоды (блага) и затраты, или, говоря по-другому, вести себя рационально. Такое поведение заключается в том, что производитель и потребитель благ стремятся к наивысшей эффективности и для этого максимизируют выгоды и минимизируют затраты [1].

В работе органов государственного контроля эффективность характеризуется соотношением между результатами использования государственных средств и затратами на их достижение, которые включают определение экономичности, продуктивности и результативности использования государственных средств.

Действующая в России практика формирования и использования бюджетных средств любого уровня в большинстве случаев направлена на контроль за целевым использованием бюджетных средств и частичный контроль за эффективным их использованием. Но текущая практика не акцентирует внимание на качество использования финансовых ресурсов и эффективности управления ними [2].

Задача повышения бюджетной эффективности решается в рамках процедур бюджетирования, ориентированного на результат.

С 2004 года в России началось практическое внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), когда на федеральном уровне была принята концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004–2006 гг. В самом общем виде БОР можно определить как систему формирования бюджета, отражающую связь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. Одно из принципиальных отличий БОР от традиционного постатейного бюджетирования состоит в том, что при БОР исполнение бюджета оценивается с точки зрения не только степени исполнения тех или иных бюджетных статей, но и степени исполнения изначально поставленных целей и задач. Для этого была разработана система показателей, позволяющая на регулярной основе отслеживать степень достижения целей и выполнения задач, проводить мониторинг и оценку эффективности бюджетных расходов [3].

Реализация определенных в концепции положений показала, что при всех преимуществах данного метода управления бюджетным процессом остались нерешенные проблемы. Сложности реализации БОР возникают на разных уровнях, в том числе и на уровнях главных распорядителей бюджетных средств, несмотря на то, что приоритетной задачей является обеспечение целевого характера расходования бюджетных средств, а также их эффективного использования в соответствии с принципами новой системы бюджетирования. Постановка стратегических целей бюджетных учреждений слабо увязана со стратегическими целями главных распорядителей бюджетных средств, что в конечном итоге влияет на результат деятельности. Возникают сложности в сфере финансово-бюджетного контроля за достижением общественно значимых результатов использования бюджетных средств. Плановые задания и индикаторы, связанные планируемой совокупностью результатов деятельности, в полной мере не отражают эффективность расходования бюджетных средств. Скорее, они носят субъективный характер.

Оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время предоставляется возможным в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 32210. Предметом оценки являются результаты их деятельности в конкретных сферах, для каждой из которых определен перечень качественных и количественных показателей. Данная методика позволяет оценить эффективность

деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, но не эффективность распределения бюджетных средств, выделенных конкретным бюджетным учреждениям [4].

Согласно данному акту в форме доклада высших должностных лиц утверждены 295 показателей, в рамках которых формируется объективная оценка эффективности проделанной работы. Уместно было бы отметить сложности, которые возникают при подготовке данных докладов.

Ответственным за предоставление информации, содержащей значение показателей по объему валового регионального продукта, и индексу физического его объема, является Федеральная служба государственной статистики. Однако Росстат располагает устаревшей информацией, что существенно усложняет работу.

В рамках системы БОР также был сформирован механизм оценки эффективности, связанный с подготовкой докладов о результатах и основных направлениях деятельности исполнительных органов государственной власти (ДРОНД). Существенными изменениями в этом подходе к эффективности были следующие моменты:

- система оценки эффективности увязывалась с созданием комплекса ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности;

- ставилась задача разработки ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;

- определялась задача реализации единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития РФ и исполнения ими своих полномочий;

- создание механизмов конкурентного распределения ресурсов в ведомствах;

- формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на показателях результативности, должностных регламентах, а также срочных служебных контрактах с ведущими сотрудниками.

Результаты анализа подготовленных ДРОНДов позволили выявить целый набор системных недостатков в организации бюджетного планирования как на уровне конкретных субъектов бюджетного планирования, так и в рамках межведомственных отношений. В первую очередь это касается согласования целей, задач.

Стратегические цели, проведенные без предварительного анализа ситуации в сфере деятельности субъекта бюджетного планирования, тем самым обоснованность указанных целей не могут быть подтверждены. В ряде случаев не соблюдается иерархия целей и задач, например, когда формулировка задачи дублирует формулировку цели в ДРОНДе.

Например, стратегическая цель Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ – «...содействие вовлечения населения в систематические занятия физической культурой и спортом». Для достижения

этого были определены следующие задачи: «...обеспечение содействия развитию массового спорта и физкультурно-оздоровительного движения, обеспечение содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, обеспечение вовлечения в систематические занятия физической культурой и спортом детей и юношей в спортивных школах. Очевиден тот факт, что формулировки задач практически совпадают с формулировкой цели.

Весомым недостатком в ДРОНДах следует считать и отсутствие анализа рисков невыполнения определенных в них показателей. Наиболее распространенный вариант описания рисков — снижение уровня финансирования. Однако при этом не указывается, как изменится результат при изменении объемов финансирования, нет вариантности возможных значений показателей при различных его видах.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод о том, что на сегодняшний день система ДРОНДов в полном объеме в бюджетный процесс еще не встроена [5].

Далее, основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года №1663-р, направленные на решение задач повышения качества работы системы государственного управления и местного самоуправления. В разделе “Эффективное государство” предусматривают пять приоритетных задач для достижения соответствующих целей управления:

- создание системы стратегического управления;
- повышение ориентированности деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих на результат;
- оптимизация функций органов исполнительной власти и повышение качества государственных услуг;
- повышение эффективности государственного сектора экономики;
- открытость государственного управления, взаимодействие государства с бизнесом и гражданским обществом.

При реализации указанных задач возникли сложности в отдельных органах исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях.

До сих пор не создана система оценок эффективности деятельности исполнительных органов власти стимулирующего характера. Система, ориентированная на использование своих конкурентных преимуществ и повышение эффективности, с одной стороны, их зарабатывания, с другой — не дает возможность увязать планирование и проектное управление по целям и результатам деятельности с показателями эффективной деятельности органов исполнительной власти. А ДРОНДы как документ, на основании которого распределяются бюджетные ассигнования, носит аналитический характер.

В период финансовой нестабильности повышение эффективности бюджетных расходов — одна из приоритетных задач, стоящих перед страной. В условиях высокой глобальной конкурентности данная проблема приобрела особую актуальность. Государственное управление должно быть ориентированно на высокую производительность труда. Это одно из решающих условий успешного управления. В систему создания эффективного государства должна быть поставлена цель — "...формирование конкурентных преимуществ

государства", тем более, что стратегическое управление — это не только постановка целей, но и использование "способностей" в качестве ресурса конкурентности.

Для решения вышеуказанных проблем правительство утвердило программу по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Среди ключевых целей проекта Федеральной Программы повышения эффективности бюджетных расходов – увязка их с целями и результатами, поставленными перед правительством и исполнительными органами власти [6].

Е.Е. Ваксова подчеркивает, что эта Программа – практически первый документ по вопросам бюджетных расходов, в котором вопросам государственного и муниципального управления уделено места не меньше, чем финансовым нюансам. Причем деятельность органов государственной власти и местного самоуправления рассматривается в неразрывной связи с управлением финансовыми ресурсами, которые им предоставляются для достижения целей их деятельности [7].

По мнению независимого аналитического центра Экономической экспертной группы (ЭЭГ) г. Москвы, необходимо предпринимать меры для повышения эффективности бюджетных расходов по всем направлениям, в том числе перейти от формального к фактическому использованию принципов бюджетирования по результатам, систем, стимулирующих оплату труда, принципам программно-целевого планирования расходов и контроля над результатами [8]. Также акцент нужно поставить на:

- обеспечение согласованности мер, предпринимаемых в смежных секторах экономики и в рамках различных программ, и межведомственную координацию;
- пересмотр принципов и подходов предоставления социальной поддержки по повышению адресности помощи населению;
- разработать систему оценки эффективности бюджетных расходов как на региональном, так и федеральном уровнях;
- создать максимальную прозрачность бюджетных расходов как при принятии решений об их распределении, так и в процессе отчетности и контроля за результатами.

Кроме того, целесообразно сокращать число не востребуемых и неэффективных учреждений путем их слияния и реформирования. В целом реформирование государственного сектора должно быть в первую очередь направлено именно на создание стимулов для эффективной работы учреждений.

В целом, по мнению ЭЭГ, необходимо сокращать долю государства в российской экономике и в отраслях промышленности. Вместе с тем надо стандартизировать требования к предоставлению государственных услуг, добиваться согласованности вводимых стандартов между собой и с ранее утвержденными нормами.

Министр экономического развития РФ Эльвира Набиуллина полагает, что эффективности расходования бюджетных средств можно достичь за счет следующих действий:

- обоснованно подходить к выбору приоритетов инвестирования. Отсекать то, что не является первоочередным;

- привлекать к управлению государственными инвестиционными программами частные компании и банковский сектор. Ставить акцент на управленческую эффективность;

- помимо повышения эффективности расходов, повышать доходные части бюджета;

- повышать эффективность деятельности налоговой системы. Придать налогам стимулирующий характер.

Одним из главных направлений должно стать дальнейшее совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования, более тесная увязка его с прогнозом социально-экономического развития, долгосрочными целевыми программами. Это позволит распределять бюджетные ресурсы только в прямой зависимости от достижения конкретных результатов. Необходимо создать систему полноценного мониторинга эффективности бюджетных ассигнований, разработать и законодательно утвердить оценочные показатели.

Одним из условий экономического роста и повышения эффективности использования бюджетных средств является ускорение процесса реструктуризации бюджетного сектора. Возможность распоряжаться внебюджетными доходами создает заинтересованность бюджетных учреждений в предоставлении платных услуг. Большинство бюджетных учреждений, оказывающих социальные услуги, способны функционировать в рыночных условиях. Но в настоящее время многие из них не хотят переходить в автономные учреждения. Поэтому необходимо создать условия и стимулы для бюджетных учреждений с целью преобразования их в автономные.

При дальнейшем развитии эффективного бюджетного планирования возрастает роль государственного финансового контроля. Система государственного контроля за использованием бюджетных средств должна предусматривать обязательную оценку деятельности должностных лиц, ответственных за принимаемые решения по планированию и рациональному их использованию. Необходимо создать современную методическую базу среднесрочного прогнозирования социально-экономического развития страны, которая необходима для повышения качества бюджетного планирования.

Для того чтобы распределение бюджета в России было действительно эффективным, необходимо проделать много существенных и важных преобразований, предполагающих реализацию совокупных мер правового, организационного и методологического характера. И все это требует безотлагательного и поэтапного решения. Ведь оценка результативности и эффективности использования бюджетных средств – это гораздо более сложная задача, чем традиционный финансовый контроль.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУРНЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Самуэльсон, П. Экономика / П. Самуэльсон.– М.: Изд-во «Алгон», 1993.
2. О бюджетной политике в 2011–2013 годах: бюдж. послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2010 г.

3. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства РФ 22 мая 2004 г. № 249 (ред.от 06.04.2011).

4. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 (ред. от 14.06.2011).

5. Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации: распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2008 года № 1663-р (ред. от 14.12.2009).

6. Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

7. Антипова, Т.В. Оценка эффективности деятельности бюджетно-получателей – субъектов сектора государственного управления / Т.В. Антипова, Н.В. Фадейкина // Сибирская финансовая школа: научно-практический журнал.– 2008. – № 5/70.– С. 141–146.

8. <http://www.eeg.ru>

PROBLEMS OF REFORMING INTERGOVERNMENTAL FISCAL IN RUSSIAN FEDERATION

G.S. Zakrevskaya, A.M. Maximova

The main objective of the article was a comprehensive review of the problems of reforming the budget system in the Russian Federation to explore ways to improve the efficiency of budget spending.

The study concluded that the possibility of using a series of actions for effective allocation of budgetary funds, and proposed a number of steps, the practical use is possible only after detailed study.

efficient use of budgetary funds, performance indicators of executive authorities, budgetary planning, results-oriented budgeting