

Программа повышения эффективности бюджетных расходов



Екатерина Евгеньевна ВАКСОВА,
заместитель генерального директора
Центра исследования бюджетных
отношений, к. э. н.



Владимир Васильевич МИХЕЕВ,
заместитель руководителя
направления по взаимодействию
с региональными органами власти
Центра исследования бюджетных
отношений, к. э. н.

30 июня 2010 года вышло распоряжение Правительства РФ № 1101-р, которым была утверждена Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и перечень мер по ее реализации в 2010 году. Мы хорошо помним, что в мае 2004 года уже принимался похожий документ. Тогда было принято постановление Правительства РФ № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которым была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах.

Как в рамках Программы по повышению эффективности бюджетных расходов, так и в рамках предшествовавшей ей Концепции реформирования бюджетного процесса субъектам РФ рекомендовалось разработать и утвердить собственные аналогичные документы. Оставив рассуждения о различиях терминов «результативность» — «эффективность», «Программа» — «Концепция» попробуем проанализировать, чем же принципиально отличается нынешняя Программа от Концепции.

Экскурс в историю

Сначала небольшой экскурс в историю. Как мы подошли к Концепции? Рассмотрим это в свете документов, в которых ежегодно ставятся и уточняются задачи в бюджетной политике, — в свете Бюджетных посланий Президента РФ Федеральному собранию. В Бюджетном послании на 2001 год и на среднесрочную перспективу в числе приоритетов бюджетной политики были названы инвентаризация и оценка эффективности всех бюджетных расходов и обязательств, включая федеральные целевые программы, а также концентрация ресурсов федерального бюджета на решении ключевых задач при одновременном сокращении заведомо неэффективных расходов. В Бюджетном послании на 2002 год к основным направлениям дальнейшей оптимизации бюджетных расходов отнесено в том числе внедрение современных методов оценки рациональности, индикаторов результативности бюджетных расходов. В 2003 году в Бюджетном послании среди первоочередных задач названо соз-

дание системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов. И вот в Бюджетном послании на 2004 год впервые появляется раздел «Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов», в котором речь шла о реестрах расходных обязательств, инвентаризации государственных организаций, централизованной подготовке кадров и централизованных закупках, оценке затрат на конкретные виды расходов и многом другом. Во исполнение положений этого Бюджетного послания 22 мая 2004 года и выходит постановление № 249.

Напомним, что основной идеей Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах было внедрение в практику бюджетного процесса механизмов бюджетирования, ориентированного на результат. При этом практически по всем механизмам (реестры расходных обязательств, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, целевые программы, среднесрочное финансовое планирование) отсутствовало правовое регулирование на федеральном уровне, хотя в законодательстве и не содержалось норм, препятствующих их внедрению, что позволило распространить работу по реформированию бюджетного процесса в части внедрения БОР на региональный и муниципальный уровни.

Теперь рассмотрим в том же ключе промежуток времени от выхода Концепции до принятия Программы. Естественно, в Бюджетном послании на 2005 год значительное внимание было уделено внедрению положений Концепции. Вместе с тем, в Бюджетном послании на 2005 год среди направлений совершенствования управления общественными финансами названо четкое определение показателей результативности деятельности федеральных государственных органов. В Бюджетном послании на 2006 год речь идет об оценке новых расходных обязательств и о распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных расходов исходя из поставленных перед ними целей. В 2007 году уже говорится об обеспечении сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в долгосрочном периоде, о разработке и внедрении методов и процедур оценки качества финансового менеджмента, развития внутреннего аудита, о совершенствовании управления государственной собственностью.

Бюджетное послание на 2008–2010 годы было направлено в Федеральное Собрание практически сразу после внесения значительного количества поправок в Бюджетный кодекс и во многие федеральные законы, связанные с коренным реформированием бюджетного законодательства.

В этом Бюджетном послании сделан анализ реформирования бюджетного процесса в 2000–2006 годах и сформулированы основные принципы бюджетной стратегии на 2008–2010 годы и дальнейшую перспективу. Первым таким принципом названо превращение федерального бюджета в эффективный инструмент макроэкономического регулирования. Также к таким принципам отнесены дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования; безусловное исполнение действующих обязательств и взвешенный и осторожный подход к увеличению и принятию новых расходных обязательств с учетом имеющихся ресурсов; проведение анализа эффективности всех расходов бюджета; повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе.

В Бюджетном послании на 2009–2011 годы и дальнейшую перспективу во многом повторены задачи, поставленные годом раньше. Вместе с тем в этом послании также говорится о том, что одной из задач является эффективное расходование бюджетных средств за счет перехода к финансовому обеспечению государственных услуг на основе государственного задания и принципов нормативно-подушевого финансирования. Кроме того, поставлены задачи расширения практики учета результативности работы органов государственной власти субъектов РФ при принятии решений о предоставлении финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета, совершенствования структуры и механизмов государственного и муниципального финансового контроля, исключение параллелизма и дублирования в этой сфере.

Бюджетное послание на 2010–2012 годы ставит задачу в условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса перейти к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля. Четко указы-



Ежегодное послание Президента РФ Д. А. Медведева перед Федеральным собранием, 2009 г.

валяется на то, что контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов. Речь также идет об обеспечении кардинального повышения качества предоставляемых гражданам государственных услуг, модернизации сети оказания услуг за счет бюджетных средств. Впервые заявлено о том, что бюджетное планирование должно быть основано на консервативном варианте прогноза. Допущена возможность перехода с 2011 года к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов. Бюджетное послание на 2011–2013 годы было направлено Президентом РФ 29 июня текущего года, а 30 июня Правительство Российской Федерации утвердило Программу по повышению эффективности бюджетных расходов. Наверное, излишне говорить о том, что Программа построена на основе именно этого Бюджетного послания.

Как мы видим, оба программных документа правительства: и 2004 года, и 2010 года — являются результатом последовательной целенаправленной работы правительства, Минфина России, других федеральных министерств и ведомств прежде всего по совершенствованию бюджетного процесса и его отдельных элементов, затем по реформированию управления общественными финансами, а в современных условиях — по внедрению программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. И здесь необходимо подчеркнуть, что Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года — 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.

Концепция vs Программа

В чем заключаются содержательные различия между Концепцией и Программой? Целью Концепции являлось создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Целью Программы заявлено создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребности граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

Мы видим, что цели близки, даже можно условно сказать, что Программа — это качественно иное продолжение Концепции. Если Концепция была направлена на улучше-

ние управления общественными финансами для достижения приоритетов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, то Программа нацелена на улучшение деятельности этих органов для повышения качества и доступности государственных (муниципальных) услуг. Более того, в целях Программы начинают фигурировать такие важные и актуальные понятия, как «качество и доступность государственных (муниципальных) услуг», «обеспечение потребностей граждан и общества» и т. д. Такой вектор развития общей идеологии реформирования можно оценивать исключительно позитивно.

Перечень направлений реформирования в Концепции включал в себя создание правовых оснований для внедрения в систему управления государственными финансами такого объекта анализа, как «результат деятельности». Поэтому изменения затронули практически все этапы бюджетного процесса: бюджетную классификацию РФ и бюджетный учет, подходы к системе бюджетного планирования (разделение обязательств на действующие и принимаемые, введение реестра расходных обязательств, создание основ среднесрочного финансового планирования и внедрения новых инструментов бюджетирования), подходы к системе исполнения бюджета. В рамках реализации Концепции на федеральном уровне было принято множество нормативно-правовых актов, регламентирующих функционирование тех или иных новых инструментов (ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, реестры расходных обязательств и т. д.). Основными итогами формирования новой системы должны были стать следующие изменения:

- трансформация системы принятия решения при распределении финансовых ресурсов: во главу угла должен был быть поставлен результат деятельности;
- переориентация системы ценностей государственного (муниципального) служащего с «освоения средств» на «достижение результата»;
- изменение системы бюджетного планирования: увеличение горизонта планирования и отход от практики чистого индексирования расходов из года в год.

Практическое внедрение этих инструментов в бюджетный процесс выявило значительное число подводных камней как в виде технически нерешенных вопросов, так и в форме идеологических противоречий, устранение которых стало одним из оснований для разработки Программы. Такая ситуация была вызвана весьма сжатыми сроками внедрения новых инструментов и отсутствием достаточного методического сопровождения мероприятий при условии очень сложных и кардинальных изменений в деятельности органов власти. Как следствие, в 2010 году сложилась ситуация, когда большинство наработок прошлых лет уже стало для всех чем-то знакомым, но практического воплощения в жизнь программно-целевого бюджетирования так и не произошло. Отчасти это было связано со сложной мировой финансово-экономической ситуацией, отчасти стало следствием запутанности и множественности приня-

тых нововведений. В результате основное внимание Программы было сконцентрировано на практических аспектах функционирования новой системы, исключении противоречий и недоработок:

- формирование и финансовое обеспечение государственных (муниципальных) заданий, нормирование затрат на предоставление услуг;
- развитие новых форм оказания государственных (муниципальных) услуг, а именно введение новых типов государственных (муниципальных) учреждений и подходов к управлению ими;
- развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля;
- методические вопросы оценки деятельности органов власти и органов местного самоуправления;
- оптимизация структуры органов государственной власти (органов местного самоуправления);
- вопросы развития системы закупок для государственных (муниципальных) нужд;
- методические нестыковки в применении инструментов бюджетирования, ориентированного на результат и т. д.

Принципиально новым направлением деятельности в Программе стало «развитие информационной системы управления государственными финансами». Несомненно, вопросы информатизации были актуальны и в период реализации Концепции, но они в основном касались автоматизации бюджетных процедур. Ко времени реализации Программы на первый план вышла также проблема обеспечения достоверной и доступной информации для всех заинтересованных лиц, и в первую очередь для населения. Таким образом планируется обеспечить публичность и открытость власти и создать основу для формирования механизмов общественного контроля.

Стимулы

Следует отметить, что меры, запланированные как в рамках Концепции, так и в рамках Программы, по большей части предполагали и предполагают значительную активность на федеральном уровне (принятие стратегических и тактических решений, разработка законодательных актов, подготовка методических документов и т. д.). Вместе с тем субъектам РФ и муниципальным образованиям было рекомендовано разработать аналогичные концепции и программы для своего уровня. В целях стимулирования такой работы Правительство РФ применяло и планирует применять механизм предоставления субсидий на реформирование общественных финансов, распределяемых на конкурсной основе. В 2004–2008 годах в целях стимулирования регионов и муниципалитетов к разработке программ реформирования региональных финансов, включающих все значимые мероприятия из Концепции, Минфин России воспользовался существовавшим тогда Фондом реформирования региональных финансов. В результате в конкурсах приняло участие более

40 % субъектов РФ, которые добились существенных успехов во внедрении как механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, обязательных в силу требования Бюджетного кодекса, так и целого ряда механизмов из лучшей практики организации бюджетного процесса.

В рамках Программы также запланировано предоставление субсидий на реализацию региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Подготовка методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов, а также критериев и порядка отбора субъектов РФ и муниципальных образований для получения соответствующих субсидий возложено на Минфин России и Минэкономразвития России со сроком исполнения в III квартале 2010 года (п. 35 Плана мероприятий по реализации Программы в 2010 году). В то же время можно предположить, что придумывать новый механизм нет необходимости, да и возможности для разработки в нынешних финансовых условиях нового вида субсидий может не представиться. В такой ситуации резонно воспользоваться уже существующим и показавшим свою результативность инструментом — субсидиями на реформирование региональных и муниципальных финансов, включив в методику конкурсного отбора мероприятия, ка-

Центр исследования бюджетных отношений —

это российская негосударственная консалтинговая компания, специализирующаяся на исследованиях в области управления общественными финансами, аккумулирующая лучший международный опыт и сочетающая перспективные теоретические разработки с примерами лучшей практики.

Центр оказывает услуги федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по подготовке методологической и правовой базы, а также обучению (проведение семинаров в Москве и на территории заказчика) по следующим направлениям:

- создание и деятельность бюджетных учреждений нового типа, автономных и казенных учреждений;
- повышение качества и эффективности оказания государственных и муниципальных услуг, формирование государственных и муниципальных заданий, нормирование бюджетных расходов;
- программы повышения энергоэффективности; механизмы финансирования мероприятий по энергосбережению из бюджета и внебюджетных источников; энергосервисные контракты;
- мониторинг качества управления бюджетными средствами (финансовый менеджмент);
- системное внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

Центр исследования бюджетных отношений

119270, Москва, Лужнецкая набережная, д.2/4, стр.16

Телефон: (495) 287 0701,

Факс: (495) 287 0702

info@rb-centre.ru, www.rb-centre.ru



сающиеся разработки и реализации программ повышения эффективности бюджетных расходов.

В итоге в настоящее время все субъекты РФ и муниципальные образования с нетерпением ждут как методических рекомендаций, так и самого конкурса. Причем если предоставление субсидий и участие в конкурсе не для всех регионов является задачей номер один, то получение методических рекомендаций, несомненно, является приоритетным ожиданием.

Региональные и муниципальные программы

Что же можно сказать по поводу региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов уже сейчас, исходя из существующих документов? Особенностью формирования и реализации таких программ по сравнению с программами реформирования региональных финансов будет являться то, что большинство мероприятий, предусмотренных Программой Правительства РФ, не могут быть прямо реализованы на региональном уровне, поскольку они связаны с корректировкой федерального законодательства, и в первую очередь — Бюджетного кодекса. Поэтому от регионов потребуются действительно творческий подход к формированию своих программ, связанный с реалистичной оценкой собственных полномочий и максимальной их реализацией по всем направлениям реформирования, предложенным Правительством РФ. Более того, уже сейчас регионам и муниципалитетам при разработке программ придется считаться не только с федеральной Программой, но и с множеством новых принципиальных законов и подзаконных актов, влияющих на вопросы повышения эффективности бюджетных расходов. Прежде всего это:

- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с комплексом подзаконных актов;
- Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» с комплексом подзаконных актов;
- постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» и т. д.

В результате, учитывая мероприятия Программы и продолжающееся развитие законодательства, с нашей точки зрения, усилия по реализации региональных и муниципальных программ целесообразно сконцентрировать на следующих направлениях:

- развитие программно-целевых принципов формирования бюджета, включая подготовку к переходу к программному бюджету;
- повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг, что предполагает как работу с государственными (муниципальными) заданиями, так и оптимизацию бюджетной сети в соответствии с проводимой реформой государственных учреждений;
- реформирование государственного финансового контроля и развитие внутреннего контроля;
- развитие информационной составляющей системы управления государственными финансами;
- разработка механизмов заинтересованности муниципальных образований в повышении эффективности расходов местных бюджетов (для программ субъектов РФ).

Кроме того, каждый субъект РФ (муниципальное образование) вправе расширить данный перечень мероприятия в части оптимизации функций государственного управления, совершенствования системы государственных закупок, развития системы межбюджетных отношений, актуальных для конкретной территории. ●

ВЫВОДЫ

Во-первых, следует отметить преемственность программных документов федерального уровня и обоснованность мероприятий, заложенных в Программу повышения эффективности бюджетных расходов с точки зрения логики проводимой реформы государственного управления.

Во-вторых, опыт показал, что включение в программные документы весьма амбициозных планов нередко приводит к тому, что технические сложности и противоречия, возникающие при фактической реализации мероприятий, могут значительно удлинить процесс реформирования.

В-третьих, следует положительно оценить практику Правительства РФ по поддержке субъектов РФ и муниципальных образований в их стремлении к реформированию: речь идет как о субсидировании, так и о разработке методических рекомендаций.

В-четвертых, несмотря на рекомендательный характер нормы о разработке программ повышения эффективности бюджетных расходов на региональном уровне, субъектам РФ целесообразно продумать и сформулировать комплекс мероприятий, которые могут послужить развитию федеральной Программы в целях соблюдения вертикальной преемственности финансово-экономической политики.

В-пятых, субъектам РФ, принимавшим участие в конкурсах на получение субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов, во многом знакома логика разработки и реализации такого типа программных документов. Упомянутым субъектам можно порекомендовать не терять полученного опыта и воспользоваться им в части организации подготовки новых программ и управления их реализацией.