



Цена эксперимента

Опыт проведения экспериментов по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированного на результат

Филипп ГАБУНИЯ, руководитель направления по взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти
Центра исследования бюджетных отношений

Яна ПАТЫНЯ, старший аналитик
Центра исследования бюджетных отношений

Для продвижения нового системного подхода к государственным финансам – бюджетирования, ориентированного на результат, – было принято постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», одобренное также Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (далее – Концепция).

Для ускорения внедрения методов БОР с 2004 г. проводились эксперименты по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты (далее – эксперимент), среди федеральных органов исполнительной власти. Первый эксперимент проводился в 2004 г., последующие – в 2006 и 2007 гг. Данные эксперименты осуществлялись для повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти. Однако на начальном этапе их основной целью было ускорение введения в бюджетный процесс докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД), являющихся одним из основных инструментов БОР. Эксперименты должны были быть направлены на создание стимулов для федеральных органов исполнительной власти по разработке и внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на конечные, общественно значимые и измеримые результаты деятельности, а также реализацию мер по оптимизации бюджет-

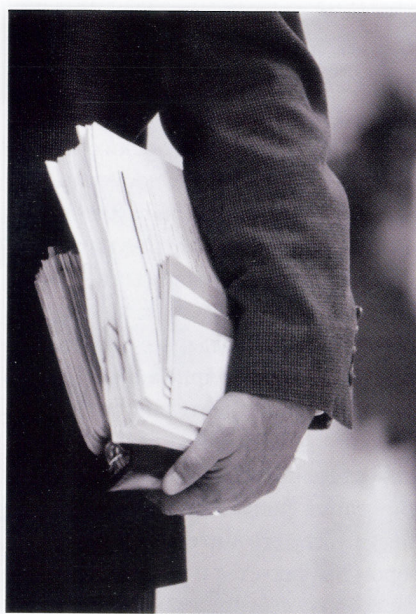
ного сектора и повышению качества управления бюджетными средствами.

Общий подход во всех трех случаях проведения эксперимента был одинаковым: проводилась оценка по некоторому набору элементов, а по ее результатам выделялись бюджетные ассигнования на реализацию мер по повышению эффективности бюджетных расходов. На эти цели из федерального бюджета направлялось примерно 200 млн руб. ежегодно.

Механизм конкурса был следующим: участники подготавливали заявку на участие в эксперименте и передавали ее на оценку в Минфин России. В Порядке эксперимента содержались таблицы с набором критериев, каждый из которых оценивался по 5-балльной

шкале. Всем участникам эксперимента, подавшим заявки на конкурс, присваивались баллы исходя из уровня достижения ими установленных критериев, затем набранные баллы суммировались. В зависимости от суммарного результата участники получали «призовые места» и соответствующие бюджетные средства. При этом любой участник (вне зависимости от занятого места) мог претендовать на получение «призовых» бюджетных средств.

В Порядке проведения первого эксперимента (2004 г.) основной акцент был сделан на оценку ДРОНД. Используемые критерии позволяли оценить наличие основных элементов БОР в органе власти (наличие и качество стратегических целей и тактических задач, показатели деятельности, бюджетные программы, результативность бюджетных расходов). Также в Порядке 2004 г. присутствовали таблицы, предназначенные для оценки дополнительных элементов, которые на том этапе внедрены не были. Например, данные о распределении средств по программам и видам непрограммной деятельности в разрезе бюджетной классификации (по статьям функциональной и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации). Отсутствие указанной детализации программ и видов непрограммной деятельности в российской практике является одним из основных препятствий для установления взаимосвязи между объемом финансирования и достигнутыми результатами.



При проведении последующих экспериментов подобное требование было исключено.

Принципиальным отличием первого Порядка от последующих является детализация критериев и их количество (прослеживается явная тенденция к уменьшению). В 2004 г. для оценки ДРОНД использовалось пять видов критериев, в каждом из которых рассматривалось от 7 до 10 подкритериев. При проведении второго эксперимента в 2006 г. оценку основных целей, задач и показателей деятельности свели к одному виду критерия, внутри которого рассматривали всего 8 подкритериев,

а в 2007 г. количество подкритериев увеличили до 10. В Порядке проведения первого эксперимента (2004 г.) оценивались также показатели каждой ведомственной целевой программы, учитывалось использование одних и тех же показателей для задач и программ и т.п.



В Порядке проведения второго эксперимента (2006 г.) оценивались следующие компоненты: ДРОНД (цели, задачи и показатели деятельности), реестр расходных обязательств и мониторинг бюджетного сектора, а также прикладные задачи – принципиально новый элемент, оценка качества финансового менеджмента и мероприятия по повышению результативности бюджетных расходов. Прикладные задачи представляли собой дальнейшую конкретизацию направлений и спо-

собов решения тактических задач соответствующего федерального органа исполнительной власти, обеспечивающих достижение поставленных целей в среднесрочном периоде. К прикладным задачам предписали относить деятельность субъекта бюджетного планирования (федеральной службы или федерального агентства), увязанную с достижением результатов, в частности федеральные целевые программы или их части, утвержденные (утверждаемые) ведомственные целевые программы, направления непрограммной деятельности. Следует отметить, что данный элемент не толь-

ко не предусматривался постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, но и не соответствовал ему. Включение описанного элемента в Порядок 2006 г. внесло путаницу и в целом представляется нецелесообразным.

Порядок 2007 г. больше ориентирован на оценку качества различных элементов БОР, в особенности финансового менеджмента в федеральных органах исполнительной власти. В его основу легла оценка качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета, в которой проверяется непосредственно качество финансового управления (качество планирования бюджета, исполнения, финансовая дисциплина и др.) в ГРБС, – однако эта оценка имеет мало общего с принципами БОР. С другой

стороны, именно из этого элемента эксперимента впоследствии развилось такое направление, как финансовый менеджмент, одним из элементов которого стал приказ Министерства финансов РФ от 10 декабря 2007 г. № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета», в соответствии с которым в настоящее время производится оценка качества финансового управления в ГРБС.

Одной из особенностей проведения последнего эксперимента (2007 г.) является тот факт, что заявки на участие в нем не собирались, а для оценки использовались уже готовые ДРОНД. То есть в отличие от предыдущих экспериментов у участников отсутствовала возможность доработки/подготовки материалов, в результате чего стимулирующая функция была полностью утрачена. В ходе эксперимента оценка проводилась по трем основным направлениям:

- качество ДРОНД участников эксперимента на 2008–2010 гг.;
- качество бюджетного планирования участников эксперимента;
- качество финансового менеджмента участников эксперимента.

Оценочные таблицы Порядка проведения третьего эксперимента (2007 г.) содержали требования более высокого уровня, что логично, учитывая более поздний этап внедрения БОР. Однако, несмотря на вышесказанное, в Порядке последнего эксперимента сохранились существенные недостатки, главным из которых является слабое методическое описание производимой оценки.

Таким образом, можно констатировать, что при проведении экспериментов был допущен ряд методологических и организационных недоработок. В состав материалов, необходимых для экспериментов, были включены формы, не относящиеся к вопросам БОР, – например, форма оценки объема средств, требующихся для реализации бюджетных программ в перспективном периоде. Иными словами, в

данной форме предлагалось отразить различные факторы, влияющие на изменение объемов финансирования в будущих периодах. Однако данная форма, как и другие элементы эксперимента, была слабо методически подкреплена; в результате ее заполнение свелось к формальному упражнению, целью которого стало соответствие критериям оценки, сводившееся к количеству заполненных граф, а потому указанная форма в конечном итоге не нашла практического применения.

Казалось бы, весьма положительный факт установления критериев по



оценке достигнутых результатов – путем сопоставления заявленных (плановых) и реально полученных значений показателей – на деле также оказался формальностью. Ни в одном порядке эксперимента не предусматриваются штрафные санкции за отказ от использования тех или иных показателей и переход к новым. Получается, что в реальности для получения высокой оценки по критерию, определяющему степень достижения результатов, участнику эксперимента достаточно просто сменить ряд показателей, используемых в предыдущем периоде.

Неоднозначным оказался и сам механизм эксперимента. Фактически деньги выдавались за то, что уже сделано, поскольку на подготовку заявки на участие в эксперименте давалось не более полутора месяцев (при проведе-

нии второго эксперимента в 2006 г. – 20 дней). В заявке фиксировался и оценивался текущий уровень внедрения БОР в органах власти. В итоге была утрачена (или очень сильно снижена) стимулирующая функция проведения эксперимента с призовым фондом.

Кроме того, мониторинг выполнения плана мероприятий по повышению результативности бюджетных расходов, на которые выделялись средства, на практике свелся к простой формальности. Требования к набору мероприятий, включаемых в такие планы, были установлены только при подведении итогов второго эксперимента в 2006 г., а при проведении третьего эксперимента в 2007 г. вовсе не разрабатывались в связи с поздним стартом эксперимента.

Также необходимо отметить, что распределение бюджетных ассигнований по результатам первых двух экспериментов на 80% зависело от объема бюджета участника. Учитывая, что все участники получили средства, сложилась ситуация, в которой их оценка и занимаемое место не играли принципиальной роли – достаточно было участия. Более того, если при проведении первых экспериментов число участников не превышало 20, то в 2007 г. средства были распределены по всем федеральным органам исполнительной власти. В результате каждый участник получил весьма незначительную сумму, которая вряд ли заметно повлияла на практику применения методов БОР.

Все сказанное является ярким примером непродуманного воплощения позитивной идеи, что незамедлительно сказывается на конечном результате. Остается неясным, почему в основу отбора участников не легли заранее подготовленные ими программы внедрения БОР? Ведь идеологически и логически правильнее выдавать средства только по факту реализации намеченных планов.

Учитывая, что данная система экспериментов должна была стимулировать органы исполнительной власти к внедрению механизмов планирования по результатам за счет перечисления дополнительных бюджетных средств

победившим органам власти, наиболее эффективным механизмом представляется оценка реализации заранее подготовленного плана мероприятий по расширению практики применения методов БОР. Для всех участников должны быть сформулированы рамки плана мероприятий и представлена система оценки (объявлен конкурс). Каждый участник берет на себя обязательства по достижению определенного уровня. Далее (например, через три месяца после объявления конкурса) производится отбор претендентов. Через полгода оценивается, выполнили ли участники взятые на себя обязательства, а затем распределяются бюджетные средства. Однако эти принципы не нашли своего отражения в ходе проведения экспериментов.

Подводя итоги, необходимо отметить, что положительный эффект экспериментов был во многом утерян из-за слишком сжатых сроков их проведения. Это относится как ко времени, отведенному на подготовку заявок участниками, так и к срокам выполнения самой оценки. Более того, внедрение БОР в Российской Федерации происходило крайне высокими темпами в условиях разногласий в части методических вопросов между федеральными органами исполнительной власти, занимавшимися вопросами БОР, что сказалось и на качестве нормативных правовых актов по проведению экспериментов по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат.

Несмотря на все перечисленные недостатки, нельзя сказать, что проведение экспериментов не сыграло никакой положительной роли. Учитывая высокие темпы внедрения элементов БОР (постановление № 249 вышло 22 мая 2004 г., а к 1 июля уже требовалось подготовить первые ДРОНД), эксперименты позволили их участникам получить дополнительные методологические разъяснения. Можно утверждать, что участники эксперимента к 2006 г. обладали более качественными с технической точки зрения ДРОНД, чем другие органы исполнительной власти. Только стоило ли это затраченных 580 млн руб.? ●