

Богатырева Л.М.,

аспирант

ФГОУВПО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Бюджетирование, ориентированное на результат: показатели результативности деятельности субъектов бюджетного планирования

В статье изложена актуальность оценки эффективности и результативности бюджетных расходов. Обоснована необходимость среднесрочного финансового планирования бюджетных расходов. Проведен анализ показателей конечных и непосредственных результатов деятельности субъектов бюджетного планирования. Приведены основные рекомендации по выбору показателей результативности бюджетных расходов.

***Ключевые слова:** бюджетирование, ориентированное на результат, среднесрочное финансовое планирование, показатели результативности.*

Организация эффективного и результативного расходования бюджетных средств необходима в любом современном обществе, по причине того, что именно она оказывает существенное влияние на достижение оптимальных параметров функционирования экономики государства в целом и решение приоритетных задач государства. Теоретически всякое общество стремится к максимально эффективному использованию своих ресурсов. Следовательно, именно требованиями общества обусловлена необходимость оценки результативности и эффективности расходования средств бюджета. Главными недостатками существовавшей дореформенной системы бюджетирования являлись отсутствие системы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, а также отсутствие заинтересованности в экономии бюджетных средств. Качественное усовершенствование системы управления государственными финансами требовало внедрения новых методов бюджетирования, проведения бюджетной реформы.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результат был невозможен без внедрения процедур среднесрочного бюджетного планирования. Необходимость среднесрочного финансового планирования в целях повышения результативно-целевой ориентации расходования бюджетных средств проявляется в том, что при планировании бюджета на год невозможно:

- определение и достижение значимых целей, для этого необходима, как минимум, трехлетняя перспектива;
- повышение эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств;
- заключение долгосрочных государственных (муниципальных)

контрактов;

- повышение равномерности расходования бюджетных средств, решение проблемы остатков средств на счетах путем перераспределения ассигнований, предусмотренных на разные годы трехлетнего периода и т.д.

Также расширение горизонтов бюджетного планирования до трех лет позволило снизить объем всевозможных бюрократических согласований, необходимых при реализации инвестиционных проектов.

Наряду со среднесрочным финансовым планированием бюджета, ключевыми инструментами реализации принципов БОР в российской практике, являются:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности;
- бюджетные целевые программы (в т.ч. ведомственные целевые программы и федеральные/региональные целевые программы);
- реестр расходных обязательств.

Бюджетирование, ориентированное на результат, предполагает организацию бюджетного процесса и системы государственного (муниципального) управления на основе принципа прямой связи планируемых расходов с достигаемыми от их осуществления результатами.

Одно из принципиальных отличий бюджетирования, ориентированного на результат, от традиционного бюджетирования состоит в том, что при бюджетировании, ориентированном на результат, 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 разрабатывается и используется специальная система показателей, позволяющих на регулярной основе отслеживать степень достижения целей и выполнения задач, проводить мониторинг и оценку эффективности бюджетных расходов. Такой подход дает возможность оценить результативность бюджетных расходов, повысить ответственность распорядителей и получателей бюджетных средств за их эффективное использование и на основе полученных данных определить оптимальные пути использования имеющихся ресурсов в интересах граждан. Показатели, позволяющие оценить эффективность и результативность расходования бюджетных средств подразделяются на:

- Показатели **конечных результатов**, характеризующие общественно значимый эффект, который оказывает деятельность субъекта бюджетного планирования по предоставлению определенных услуг, на целевую группу потребителей.
- Показатели **непосредственных результатов**, отражают объем и качество предоставленных государственных работ, товаров, услуг, объем или количество выполненных государственных функций. Непосредственный результат напрямую зависит от деятельности субъекта бюджетного планирования и объема средств бюджета,

направляемых на его деятельность.

Очень важно при оценке результативности оптимальное сочетание показателей непосредственных и конечных результатов. В международной практике при измерении результативности не разработан единый подход к сочетанию показателей непосредственных и конечных результатов. Например, в Канаде, министерства и ведомства ориентированы в первую очередь на достижение конечных результатов. В Новой Зеландии внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в первую очередь основывается на показателях непосредственных результатов

Таблица 1.

Примеры показателей конечных и непосредственных результатов в некоторых отраслях бюджетной сферы

<i>Примеры показателей непосредственных результатов</i>	<i>Примеры показателей конечных результатов</i>
Образование	
Количество учеников, получивших среднее начальное образование	Качество представленного среднего начального образования по результатам ЕГЭ
Количество сельских школ, имеющих выход в Интернет	Сокращение различий в качестве общего образования между городскими и сельскими школами
Численность выпускников высших учебных заведений	Обеспечение трудоустройства выпускников высших учебных заведений по присвоенной специальности
Здравоохранение	
Численность пациентов, получивших лечение	Снижение уровня смертности и заболеваемости у населения
Правоохранительная деятельность	
Численность сотрудников правоохранительных органов	Снижение уровня преступности
Дорожное хозяйство	
Протяженность отремонтированных автомобильных дорог	Снижение количества дорожно – транспортных происшествий

Наилучший выбор количественных измерителей деятельности субъекта бюджетного планирования оказывает значительное влияние на эффективность применения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат. При выборе показателей обычно следуют подходам, предложенным в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Однако анализ предложенных в них подходов к выбору показателей результативности выявил ряд недостатков, а именно:

- ориентация на снижение числа показателей независимо от сложности измеряемых результатов и задач, стоящих перед механизмами управления по результату;
- абсолютизацию роли показателей конечных результатов.

Система требований к показателям результативности, приведенная в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования также имеет недостатки. К примеру, требование адекватности: «показатель (группы показателей) должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи»¹. Как видно в требовании не говорится, что показатели должны отражать прогресс в достижении цели или решение задачи, который зависит от деятельности органа управления. Таким образом, можно сделать вывод о том, что при оценке следует выбирать показатели, достигаемые в результате процессов, не требующих каких-либо действий и усилий со стороны субъекта бюджетного планирования. К примеру, показатели значения, которых будут иметь стабильную положительную динамику при экономическом росте, увеличении спроса на рабочую силу и других факторах, независимых от деятельности субъекта бюджетного планирования. При выборе показателей результативности следует исходить из доступности и расходов на сбор и обработку необходимой информации. Об это говорится и в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования: в требование экономичности - «получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации».² Так как чересчур сложной и дорогостоящей системе мониторинга присущи риски, связанные с нехваткой средств для ее поддержания, невозможностью контроля за объективностью предоставляемой информации и непрозрачностью результатов мониторинга. Но с другой стороны уменьшение числа анализируемых показателей может привести к фрагментарности и неполноте общей системы оценки. Также минимизация числа показателей может привести к тому, что субъект бюджетного планирования будет концентрировать свои усилия на достижении только тех результатов, которые отражаются в применяемых показателях результативности. Вследствие чего многие эксперты считают необходимым использование разнообразных критериев оценки. Но и такой подход имеет свои недостатки,

¹ Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. М.: – Российская газета, 23 декабря 2004 г.

² Там же.

так как наличие в системе оценки результативности массивного объема частной информации не дает возможности разглядеть реальную динамику достижения запланированных результатов. Исходя из этого, можно заключить, что на практике необходимо искать компромисс, который позволит наилучшим образом согласовать эти противоречивые требования. Это возможно при соблюдении следующих основных рекомендаций:

- минимизировать количество измерителей одного и того же результата, что отлично от минимизации числа показателей вообще, так как результаты могут быть очень многообразны;
- в большей мере использовать показатели, ранее применяемые в отчетности и статистике и по которым возможно построение временных рядов и проведение межрегиональных сравнений;
- обозначать четкую связь между целью деятельности и показателем результативности, для того, чтобы избежать использования показателей, не имеющих отношения к обозначенной цели;
- использовать только те показатели, которые отражают объемы, качество предоставляемых услуг или условия, определяющие это качество; не применять показатели, которые имеют только косвенное влияние на качественные характеристики предоставляемых услуг.

Библиографический список

1. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»
2. Постановление Правительства РФ от 23.12.2004г. № 838 «О внесении изменений в Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования»
3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 13.04.2009г. №34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета».
4. Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. М.: – Российская газета, 23 декабря 2004 г.