

УДК 336

**БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ (БОР),
КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ: СПЕЦИФИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ
ВНЕДРЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА В БЕЛОРУССКУЮ ПРАКТИКУ**

Султанова Карина Валерьевна, ассистент

Полесский государственный университет

Karina Sultanova, assistant, Polessky State University, falanir@mail.ru

Аннотация: Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, меняет в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами.

Ключевые слова: Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), финансовый план, финансовый механизм.

Управление государственными расходами в сфере содержания учреждений бюджетного сектора представляет собой важную часть политики страны и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета в части расходов, а также контролем над его исполнением. Поэтому совершенствование практики бюджетирования в Республике Беларусь следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности государственных расходов, улучшения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, а значит, положительного развития государства в целом и регионов в частности.

В настоящее время к использованию менеджерами промышленных предприятий предлагается достаточно большое количество управленческих методов и техник.

Попытка внедрить эти техники на практике, как правило, приводит к двум результатам:

- В первом случае, после нескольких безрезультатных попыток применить теоретические изыскания на практике и столкнувшись с сильным сопротивлением внутри организации, проект закрывается или спускается на тормозах.

- Во втором, при условии, что команда проекта достаточно сильна, под флагом "глобальной" методики проводятся стандартные процедуры совершенствования системы управления. В частности, реформируются системы планирования и учета, регламентируются ранее не прописанные бизнес-процессы, совершенствуется документооборот и т.д.

Компании продолжают использовать устаревшие процессы и инструменты бюджетирования и прогнозирования, хотя и знают, что такая политика тормозит прогресс. [2, с. 167]

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), или программно-целевое бюджетирование является неотъемлемым элементом реформирования системы управления общественным сектором, направленного на распространение управленческих бизнес-технологий на деятельность государственного аппарата. Это направление стало популярным в 80-е годы XX века и получило название New Public Management. [3, с. 12]

Интегрирование элементов ориентированности на результат в бюджетный процесс происходило в разных условиях:

1. В составе глубинных реформ государственного сектора (Австралия, Великобритания, Новая Зеландия);

2. В рамках отдельных программ по частичной модернизации системы управления государственными финансами, не затрагивая фундаментальных основ системы управления (Дания, Ирландия, Канада, США, Нидерланды, Финляндия, Франция, Швеция);

3. В рамках ограничений инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами (Германия, Норвегия, Швейцария).

Наиболее емко применительно к сфере оказания услуг населению учреждениями бюджетной сферы, по моему мнению, БОР можно определить как систему формирования, исполнения бюджета и бюджетного контроля, прослеживающую взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами, призванную повысить уровень предоставления услуг органами власти и управления. [4]

БОР во главу угла ставит стратегические цели и тактические задачи, ожидаемые социально-экономические результаты деятельности государственных организаций (а также органов власти и управления). Это осуществляется посредством мобилизации ресурсов через соответствующие программы.

Кроме того, отправной точкой бюджетирования, ориентированного на результат, является определение прямых и конечных результатов расходования бюджетных средств и показателей, на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей.

Переход к БОРу подразумевает поэтапное изменение механизмов контроля исполнения бюджета, состоящее из трех основных стадий.

1. Внешний контроль затрат, осуществляемый центральными контролирующими органами, такими, как Министерство финансов и др.

2. Внутренний контроль затрат, осуществляемый самими отраслевыми министерствами.

3. Управленческая самостоятельность подразделений отраслевых министерств, их ответственность за достижение результатов.

БОР как новый метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивает распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом

приоритетов государственной социально-экономической политики и общественной значимости ожидаемых благ. [1, с.19]

Таблица 1 – Сравнение бюджетирования по затратам и результатам

Критерии для сравнения	Бюджетирование по затратам	Бюджетирование по результатам = БОР
Принцип использования финансовых средств	Целевое использование средств – соответствие плану	Целевое использование средств – соответствие плану, целям и результатам
Финансовый план	Годовой горизонт = годовой бюджет	Многолетние потолки – 3-4 года = среднесрочный финансовый план
На чем основано	Индексация прошлых расходов	Конкуренция программ
Вид используемой классификации	Приоритет функциональной и детальной экономической классификации	Приоритет ведомственной (программной) классификации
Осуществление контроля	Контроль затрат	Контроль результатов

Примечание – Источник: собственная разработка

Таким образом, БОР стремится к тому, чтобы органы власти оказывали социально значимые услуги населению на более продуктивной основе и предоставляет гарантию того, что любая деятельность учреждения является оправданной и может удовлетворить потребности населения.

На начальном этапе внедрения БОР появляется множество проблем, среди них:

- отсутствие единой системы индикаторов и показателей;
- отражение только количественного аспекта в системе показателей эффективности, а не применение качественных характеристик;
- необходимость дополнительных затрат на создание системы контроля качества государственных услуг;
- финансовые проблемы и др.

Международный опыт и отечественная практика показывают, что вопросы повышения эффективности расходования бюджетных средств должны решаться путем введения конкуренции учреждений за бюджетные деньги. При этом контроль за учреждениями бюджетной сферы следует усиливать не путем "укрепления вертикали власти", а с опорой на институты гражданского общества, в частности, путем введения подотчетности руководителей учреждений специально создаваемым общественным советам этих организаций. Поэтому, по моему мнению, следует внедрять зарубежный опыт использования БОР в белорусскую практику.

В то же время необходимо помнить о возможных проблемах, возникающих при внедрении и дальнейшей реализации механизмов БОР. Для решения проблемных ситуаций я считаю необходимым органам государственной власти Республики Беларусь придерживаться следующих направлений деятельности:

- методологическое: организация межрегионального сотрудничества с целью обмена опытом между регионами страны для эффективного решения возникающих сложностей; создание отраслевых рабочих групп для учета специфики региона в сфере предоставления услуг населению;
- финансовое: закрепление минимальных и максимальных пределов стоимости оказания услуг (возможность дополнительного финансирования при реализации механизмов БОР);
- законодательное: создание единой законодательной базы, объединяющей нормативные акты различных уровней, определяющие деятельность организаций в соответствии с принципами БОР. [4]

Анализ опыта США по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет сделать следующие выводы, которые могут оказаться ценными для Республики Беларусь:

1. Программно-целевое бюджетирование – это средство повышения эффективности государственных расходов в условиях, когда большая часть национального дохода перераспределяется государством. Международный опыт свидетельствует о том, что повысить эффективность государственных расходов, не затрагивая при этом бюджетный процесс, невозможно.

2. Хотя повышение эффективности государственных расходов важно как в периоды благополучного развития экономики, так и в периоды финансовых трудностей, опыт стран, применявших программно-целевое бюджетирование, в частности, опыт США показывает, что решиться на использование программно-целевого бюджетирования легче в периоды финансовых трудностей, когда размеры дефицита государственного бюджета принимают угрожающие масштабы.

3. Все основные приемы программно-целевого бюджетирования основаны на управленческих принципах частного бизнеса (формулировка миссии и стратегий, бюджетирование от нуля, применение метода учета по начислению, использование индикаторов социальной и экономической и эффективности как аналогов результатов хозяйственной деятельности, учет рисков и др.). Таким образом, переход на программно-целевое бюджетирование требует одновременного реформирования принципов управления в государственном секторе – переход от административных методов к использованию хозяйственной деятельности, высокий уровень самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса.

4. Внедрение инструментов частного бизнеса в деятельность государства, в том числе в бюджетный процесс, сопряжено с большими трудностями. Во-первых, масштабы деятельности государственных министерств и ведомств несопоставимы с масштабами деятельности даже самых крупных фирм; во-вторых, мотивация чиновников отличается от мотивации менеджеров частных компаний; в-третьих, у государственных учреждений отсутствует универсальный индикатор результатов работы, который имеется у частных фирм. В связи с этим для них приходится разрабатывать различные искусственные заменители такого показателя, с необходимостью учета бюджетного цикла, с изменением законодательства и др.

Таблица 2 – Специфика применения международного опыта бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)

Страна	Уроки
США	<ul style="list-style-type: none"> • Переход на БОР требует одновременной трансформации принципов управления в государственном и общественном секторах – переход от административных методов к использованию хозяйственной инициативы на местах; • Доклады о целях и ожидаемых результатах реализации программ включают несколько вариантов достижения планируемых результатов в пределах определенного объема затрат, особенно актуально это в условиях экономического кризиса глобальной социально-политической нестабильности.
Великобритания	<ul style="list-style-type: none"> • Трехуровневая система государственных планов на всех уровнях управления; • Поставщики социально значимых услуг – не только государственные, но и частные организации, т.к. это способствует развитию конкурентной среды в бюджетном секторе, повышению качества предоставляемых услуг, уменьшению расходов на содержание учреждений бюджетной сферы.
Канада	<ul style="list-style-type: none"> • Огромный объем методических разработок по определению индикаторов эффективности и результативности бюджетных расходов – полезная информация для руководителей и управленцев всех уровней.
Австралия	<ul style="list-style-type: none"> • Тесное взаимодействие между органами власти, курирующими БОР (Минфин, аудиторские фирмы), межрегиональное сотрудничество; • Значительное делегирование бюджетных полномочий; • Обязательное присутствие в системе БОР аудиторского органа, который анализирует эффективность программ правительства страны.

Примечание – Источник: собственная разработка

5. Указанные трудности могут стать серьезным препятствием на пути одновременного внедрения программно-целевого бюджетирования во всех министерствах и ведомствах одновременно, если государственный аппарат громоздок, расходные полномочия нечетко разграничены между уровнями власти, а бюджетный процесс плохо скоординирован. В подобных случаях целесообразно поэтапное внедрение программно-целевого бюджетирования, перевод на него отдельных пилотных министерств и ведомств, адаптация новых технологий к существующей бюджетной практике с последующим распространением полученного опыта на остальные министерства.

6. В тех странах, где последовательно реализуются принципы программно-целевого бюджетирования, правительство получает эффективный инструмент распределения ресурсов по видам услуг, которые государство обязуется предоставить своим гражданам. [3, с.13]

На основании изученного опыта внедрения БОР в странах-лидерах можно выделить основные "заслуги" и предложить те параметры, которые, на мой взгляд, могут быть максимально полезны для реализации принципов БОР на территории Республики Беларусь для повышения качества оказываемых населению органами власти услуг.

Тема бюджетирования, ориентированного на результат, остается до сих пор недостаточно исследованной во всем мире. Существует много примеров и описаний того, как правительства различных стран стремились увязать бюджетный процесс и планирование результатов деятельности, показаны болевые точки традиционной системы управления финансами. Но вместе с тем сохраняется сильный дефицит критического и сравнительного анализа, который показал бы достоинства и недостатки накопленного практического опыта. По-прежнему остаются значительные методологические трудности в измерении результатов деятельности правительства, министерств, ведомств, а также сложности в более тесной интеграции планирования результатов и бюджетного процесса.

Список использованных источников

1. Батина, И. Н., Тульская А. Ю. Бор как инструмент повышения эффективности бюджетных услуг / И. Н. Батина, А. Ю. Тульская // Финансы. -2008. - № 8. - С. 19-23.
2. Боровиков, П., Бреслав, Е., Глухов, Е., Добровольский, Е., Карабанов, В., Бюджетирование шаг за шагом / 2-е издание. – СПб.: Питер, 2010. – 418 с.
3. Бриль, Д.В. БОР: зарубежный опыт / Д.В. Бриль // Бюджет. – 2010. - №5. – С. 12-15.
4. Жигалов, Д.В., Перцов, Л.В., Чалая, Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.asdg.ru. - Дата доступа: 21.06.2015.