

ЭЛЕМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТАМИ В МЕЖБЮДЖЕТНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Соломко И. М.¹, Соломко М. Н.¹

¹ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права», Хабаровск, Российская Федерация (680042, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 134), e-mail: kfin@ael.ru

Рассмотрена взаимосвязь основных направлений реформы общественных финансов в Российской Федерации – реформирования бюджетного процесса и совершенствования межбюджетных отношений. Дано теоретическое и количественное обоснование значимости внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в систему межбюджетного регулирования. Выделены элементы бюджетирования, ориентированного на результат, применяемые в межбюджетном регулировании. Предложена классификация указанных элементов по характеру их воздействия на результаты регулирования. К элементам косвенного воздействия отнесены: расширение финансовой самостоятельности публично-правовых образований, внедрение стимулирующих механизмов в методики бюджетного выравнивания. Элементы второй группы оказывают непосредственное воздействие на распределение бюджетных средств и на результаты регулирования. В нее включены: интеграция межбюджетных трансфертов и государственных программ; применение конкурсных механизмов распределения межбюджетных трансфертов; установление показателей результативности расходования межбюджетных трансфертов получателями.

Ключевые слова: бюджетирование, ориентированное на результат, межбюджетное регулирование, конкурсное распределение, финансовая самостоятельность

THE ELEMENTS OF RESULT-ORIENTED BUDGETING IN THE SPHERE OF INTER-GOVERNMENTAL BUDGETARY REGULATION: THE THEORETICAL ASPECT

Solomko I. M.¹, Solomko M. N.¹

Khabarovsk State Academy of Economics and Law, Khabarovsk, Russia (680042, Khabarovsk, street Tikhookeaskaya, 134), e-mail: kfin@ael.ru

We have reviewed the main directions of public finance reform in Russia, such as budget process reform and inter-governmental budgetary relations development. Based on statistic data and theory of public finance we have explained the significance of result-oriented budgeting elements implementation into the inter-governmental budgetary regulation. Under the theoretical analyses we have proposed the classification of result-oriented budgeting elements used in the process of inter-governmental budgetary regulation. The criteria of classification are the character of influence on regulation results and the place of the element in the system of regulation. The elements of the first group create the base of result-oriented budgeting in the sphere of inter-governmental budgetary regulation. These elements include finance independence of regional and local authorities and economic incentives introduced in budget adjustment. The elements of the second group influence directly on fund allocation among regional and local budgets. This group includes co-ordination of governmental programs and budgetary grants, competition among alternative directions of budgetary grants allocation and potential recipients of grants, indicators of grants' spending efficiency.

Keywords: result-oriented budgeting, inter-governmental budgetary regulation, competitive fund allocation, finance independence.

Низкий уровень бюджетной устойчивости, неэффективность и многочисленные факты нецелевого использования бюджетных средств, а также другие проблемы и противоречия в управлении общественными финансами Российской Федерации в 1990-е гг. обусловили необходимость разработки и реализации комплексной бюджетной реформы, начало которой было положено в 1998 г. В соответствии с концепцией, разработанной Министерством финансов Российской Федерации, реформа включала три взаимосвязанных блока: совершенствование межбюджетных отношений; реформирование бюджетного процесса;

реструктуризация бюджетного сектора. Образно логика реформы могла быть проиллюстрирована пирамидой, основание которой образует блок, посвященный развитию межбюджетных отношений [7]. Предполагалось, что упорядочение межбюджетных отношений создаст необходимую основу для дальнейших преобразований в сфере бюджетного процесса и оптимизации сети государственных (муниципальных) учреждений. На практике меры, разработанные в рамках каждого из блоков реформы, осуществлялись не в строгой последовательности, а одновременно, что подтверждается сроками реализации программ и концепций управления общественными финансами, принятыми в период 1998–2014 гг., а также предусмотренными ими направлениями и задачами.

В рамках данной статьи остановимся на взаимосвязи первого и второго блоков бюджетной реформы – совершенствовании межбюджетных отношений и бюджетного процесса — и рассмотрим внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в систему межбюджетных отношений.

Основными целями реформы межбюджетных отношений на протяжении рассматриваемого периода оставались:

- 1) упорядочение разграничения доходов и полномочий в сфере осуществления расходов;
- 2) совершенствование порядка предоставления межбюджетных трансфертов;
- 3) повышение качества управления региональными и муниципальными финансами [4].

Цель реформы бюджетного процесса заключается в переходе от традиционной модели его организации к бюджетированию, ориентированному на результат. Согласно «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах» бюджетирование, ориентированное на результат, – «система распределения бюджетных ресурсов с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными ориентирами социально-экономической политики, в пределах объемов бюджетных ресурсов, прогнозируемых на длительную перспективу» [2].

Сопоставляя цели реформирования межбюджетных отношений и совершенствования бюджетного процесса, несложно выявить их согласованность и единство. Так, качество управления общественными финансами субъектов Федерации и муниципальных образований можно повысить именно посредством перехода от бюджетирования по затратам к бюджетированию, ориентированному на результат. В свою очередь механизм финансовых отношений между публично-правовыми образованиями (порядок и условия перераспределения бюджетных средств) должен создавать стимулы для подобных преобразований в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Переориентация системы межбюджетных отношений (более точно – межбюджетного регулирования) на принципы управления результатами является неотъемлемым условием повышения эффективности распределения и использования бюджетных средств, что составляет цель реформирования бюджетного процесса в частности и общественных финансов в целом.

Данный тезис может быть подтвержден количественными показателями, в частности масштабами межбюджетного перераспределения. Например, расходы федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации составляют порядка 2% ВВП, или 10–11 % общей суммы расходов федерального бюджета [5]. В целом по Российской Федерации доля безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации колеблется около значений 16–18 % [5]. При этом для отдельных субъектов Федерации уровень зависимости от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета значительно выше (это характерно для таких регионов, как, например, Республика Дагестан, Республика Алтай, Чеченская Республика и др.) [3].

Не меньшую роль играет перераспределение бюджетных средств на уровне субъектов Российской Федерации. Так, во многих субъектах Федерации, например в Хабаровском крае, при помощи межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов и дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ в пользу местных бюджетов осуществляется перераспределение свыше трети средств регионального бюджета [8].

Значимость переориентации межбюджетного регулирования на принципы бюджетирования, ориентированного на результат, не только подтверждается количественными показателями, но имеет теоретическое обоснование. Избранный органом государственной власти либо органом местного самоуправления механизм межбюджетного регулирования в значительной степени будет определять уровень вертикальной и горизонтальной сбалансированности, а также пропорции дальнейшего перераспределения средств между сферами экономической деятельности и социальными группами. Кроме того, от выбора инструментов межбюджетного регулирования зависит результативность использования бюджетных средств их получателем. Очевидно, что применение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в межбюджетном регулировании способствует более рациональному расходованию бюджетных средств. При этом эффект должен проявиться для обеих сторон регулирования – как для публично-правового образования, предоставляющего бюджетные средства, так и публично-правового образования, выступающего их реципиентом [9].

По нашему мнению, элементы бюджетирования, ориентированного на результат,

применяемые в межбюджетном регулировании, можно условно разделить на две группы. Первую группу образуют элементы, создающие основу (предпосылки) для повышения эффективности распределения средств. Такие элементы оказывают скорее косвенное, чем прямое влияние. Во вторую группу включены элементы, непосредственно позволяющие перераспределять средства исходя из результатов решения управленческих задач и с учетом приоритетов социальной и экономической политики публично-правового образования.

К первой группе мы отнесли следующие элементы:

1) расширение финансовой самостоятельности публично-правовых образований, бюджеты которых являются объектами регулирования;

2) внедрение отдельных стимулирующих механизмов в методики бюджетного выравнивания (прежде всего выравнивания бюджетной обеспеченности).

Финансовую самостоятельность (в комплексе с высоким уровнем бюджетной дисциплины и ответственности участников бюджетных отношений за принимаемые решения) нередко рассматривают как неотъемлемое условие внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. Однако чаще всего этот фактор исследуется применительно к главным распорядителям бюджетных средств. На наш взгляд, его влияние столь же велико в отношении публично-правовых образований, получающих средства в виде межбюджетных трансфертов, кредитов, доходов по нормативам отчислений, установленным вышестоящими органами власти (управления). На современном этапе бюджетная политика Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений ориентирована на укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации. Основными мерами, направленными на реализацию этого приоритета, являются: увеличение доли нецелевых трансфертов в структуре средств, передаваемых бюджетам субъектов Российской Федерации, постепенный отказ от предоставления узкоцелевых трансфертов в пользу блочных трансфертов, создание экономических стимулов для укрепления доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации [4, 5].

Мы разделяем мнение авторов, считающих, что у финансовой самостоятельности публично-правовых образований есть два аспекта – экономический (достаточный объем налоговых и неналоговых доходов, которые при условии ответственной бюджетной политики могут быть мобилизованы в бюджет) и организационный (достаточный объем полномочий по распоряжению ресурсами, в том числе полученными в виде трансфертов). Как следует из изложенного выше, проводимая на современном этапе политика Российской Федерации направлена прежде всего на укрепление организационно-управленческого аспекта самостоятельности.

Значимость финансовой самостоятельности для внедрения бюджетирования,

ориентированного на результат, несложно объяснить, обратившись к теории бюджетного федерализма. В соответствии с ее основными положениями при прочих равных условиях децентрализованное предоставление общественных благ более эффективно, чем централизованное. Это в свою очередь объясняется более высоким уровнем осведомленности региональных органов власти и органов местного самоуправления о потребностях и экономических предпочтениях населения, проживающего на соответствующей территории, специфике и проблемах развития региона, что важно учитывать при проведении реформ, а также оперативностью принимаемых решений. Эти преимущества могут быть реализованы при одном условии – обеспечении экономической самодостаточности публично-правовых образований. Если субъект Федерации (муниципальное образование) не обладает объективно необходимыми для решения возложенных на него задач финансовыми ресурсами или полномочиями по распоряжению ими, никакие экономические и социальные инициативы не могут быть реализованы, следовательно, не может быть обеспечена высокая эффективность в использовании ресурсов.

Второй элемент – внедрение стимулирующих механизмов в методики бюджетного выравнивания – также получил развитие в современной теории и практике межбюджетного регулирования. К подобным стимулирующим механизмам, используемым на федеральном уровне, можно отнести:

1) запрет на снижение суммы дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, утвержденной федеральным законом о федеральном бюджете на плановый период, в течение этого периода независимо от динамики налогового потенциала [4];

2) использование в расчетах налогового потенциала субъекта Федерации по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц показателей, не превышающих средние значения по Российской Федерации [4].

В совокупности эти механизмы направлены на усиление заинтересованности субъектов Федерации в укреплении доходной базы, развитии экономического и налогового потенциала благодаря минимизации рисков снижения финансовой поддержки со стороны Федерации в рамках среднесрочного периода.

В системе межбюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации действует аналогичный запрет на сокращение суммы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности [1]. Кроме того, стимулирующим воздействием обладает замена дотации дополнительным нормативом отчислений от налога на доходы физических лиц.

В научной и учебной литературе можно встретить противопоставление двух задач межбюджетного регулирования – бюджетного выравнивания и экономического стимулирования. Мы придерживаемся мнения, что максимальная эффективность

регулируемого обеспечивается в условиях комплексного применения инструментов, направленных на их решение, согласованности и взаимопроникновения выравнивающих и стимулирующих элементов.

Основными элементами, отнесенными нами ко второй группе, являются:

- 1) интеграция межбюджетных трансфертов в государственные программы;
- 2) определение показателей результативности расходования межбюджетных трансфертов и проведение ее оценки;
- 3) конкуренция между потенциальными получателями межбюджетных трансфертов за предоставляемые ресурсы [6];
- 4) конкурсный отбор направлений, по которым предоставляются межбюджетные трансферты [6].

В условиях перехода к составлению бюджетов в программном формате расходы на предоставление межбюджетных трансфертов планируются и осуществляются в рамках государственных (муниципальных) программ. Подобный подход предполагает согласованность цели программы и целевого назначения трансферта и обеспечивает координацию социально-экономической политики различных уровней власти (управления). Межбюджетные трансферты в таком случае рассматриваются в качестве одного из инструментов достижения цели программы. Соответственно, результат реализации программы будет зависеть по крайней мере от двух факторов: обоснованности выбора условий предоставления и методики распределения межбюджетных трансфертов и результативности их расходования публично-правовым образованием – реципиентом.

Анализ современной системы межбюджетного регулирования позволяет сделать вывод, что на федеральном уровне практически в полной мере решена задача по методическому обеспечению оценки результативности расходования целевых межбюджетных трансфертов. Так, например, в правилах предоставления субсидий в обязательном порядке должны устанавливаться показатели результативности их расходования, а в соглашении, заключаемом между главным распорядителем средств федерального бюджета и высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации, — определяться их целевые значения. Подобный порядок установлен в отношении субвенций. На региональном уровне ситуация не столь однозначна. Наряду с субъектами Федерации, формализовавшими порядок оценки результативности расходования трансфертов, остается ряд регионов, в неполной мере внедривших данный элемент бюджетирования, ориентированного на результат.

Конкуренция между публично-правовыми образованиями за межбюджетные трансферты – один из основных механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в межбюджетном регулировании. Объектом конкуренции может быть как право

на получение межбюджетных трансфертов определенного вида, так и их сумма (чем выше конкурентные преимущества потенциального получателя, тем больший объем средств ему будет предоставлен). Распределение межбюджетных трансфертов на конкурсных началах, как правило, предполагает оценку и учет показателей, таких как:

- 1) качество государственного (муниципального) управления (как в целом, так и в определенной сфере);
- 2) результаты решения какой-либо социально или экономически значимой задачи;
- 3) качество подготовки программы, проекта, результаты реализации ее (его) первого этапа.

Приведем примеры их практического применения.

Показатели первого вида учитываются при предоставлении межбюджетных трансфертов (грантов) муниципальным образованиям, продемонстрировавшим наивысшую эффективность в деятельности органов местного самоуправления. Значения показателей, относящихся ко второму виду, являются основой распределения дотаций субъектам Федерации (муниципальным образованиям), достигшим наилучших результатов в сфере укрепления налогового потенциала своей территории. Показатели третьего вида учитываются при предоставлении субсидий на реализацию программ, направленных на повышение эффективности управления общественными финансами, программ в сфере развития туризма в муниципальном образовании и др.

Безусловно, конкурентные механизмы распределения подходят не для всех форм и видов межбюджетных трансфертов и имеют ряд ограничений. Так, они могут широко применяться в практике предоставления субсидий, иных нецелевых и целевых трансфертов стимулирующего (поощрительного) характера. В то же время конкурентные механизмы неприменимы в сфере предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций. Основным ограничением является риск усиления межтерриториальной дифференциации, обусловленный тем, что преобладающую часть трансфертов, распределяемых на конкурентных началах, получают публично-правовые образования с высоким качеством управления и более благоприятными тенденциями развития. На практике риск снижается благодаря сочетанию инструментов, предусматривающих конкуренцию и не предполагающих таковую. Кроме того, объектом учета и оценки при распределении трансфертов может быть не достигнутый уровень, а его динамика. В таком случае возрастают возможности на получение трансфертов для публично-правовых образований, чьи показатели хотя и остаются низкими по сравнению с их «конкурентами», но характеризуют прогресс по отношению к отчетному периоду. Подобный вариант также нашел практическое применение.

Конкурсный отбор направлений, по которым выделяются межбюджетные трансферты, также представляет собой элемент конкуренции в механизме межбюджетного регулирования. Наиболее широкое использование он получил в практике софинансирования. Федерация и субъекты Федерации регулярно проводят инвентаризацию направлений софинансирования, отказываясь от предоставления субсидий, не соответствующих целям и задачам социально-экономической политики и не обеспечивающих положительный эффект для развития государства (территории).

Подводя итог, отметим следующее.

На современном этапе в Российской Федерации создана правовая и методическая база для комплексного применения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в межбюджетном регулировании. Вместе с тем их успешное использование на практике осложнено наличием определенных рисков. Наиболее существенным риском, связанным с применением элементов первой группы, является вероятность неэффективного использования средств публично-правовыми образованиями – реципиентами в условиях расширения их самостоятельности при отсутствии всестороннего контроля со стороны, предоставившей ресурсы. Основные риски, обусловленные использованием второй группы элементов, – это усиление горизонтальных дисбалансов, вероятность выделения недостаточной суммы средств на решение значимых задач при условии неэффективной политики публично-правовых образований – получателей трансфертов в соответствующей сфере деятельности. Очевидно, что последствия реализации указанных рисков распространяются как на публично-правовое образование, предоставляющее трансферты, так и на их получателя. Иными словами, негативный эффект может иметь масштабы бюджетной системы в целом.

На наш взгляд, оценивая перспективы применения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, в межбюджетном регулировании стоит воздержаться от однозначно положительной или отрицательной оценки. Неотъемлемыми условиями благоприятного эффекта преобразований нам представляются повышение бюджетной ответственности участниками бюджетного процесса всех публично-правовых образований и их активная позиция в вопросах повышения качества управления общественными финансами. Напротив, односторонние попытки вышестоящих органов власти внедрить элементы бюджетирования, ориентированного на результат, в межбюджетное регулирование при условии безынициативности и бездействия в сфере управления общественными финансами нижестоящих органов управления (в частности, муниципальных образований) не обеспечат положительного результата.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: ФЗ от 31.07.1998 № 145-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.03.2015)
2. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.03.2015).
3. Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации: приказ Министерства финансов Российской Федерации от 09.12.2014 № 453. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.03.2015).
4. Дополнительные материалы к государственной программе Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 25.03.2015).
5. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=611445-6&02>. (дата обращения: 25.03.2015).
6. Истомина Н. А. Конкуренция за бюджетные средства в концепции бюджетирования, ориентированного на результат // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2014. – № 29 (215). – С. 41–47.
7. Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. – 2005. — № 9. – С. 3–13.
8. Отчет об исполнении консолидированного бюджета Хабаровского края. URL: <http://minfin.khabkrai.ru/portal/Menu/Page/382> (дата обращения: 25.03.2015).
9. Solomko M. N. Inter-budget regulation development in conditions of result-oriented budgeting introducing // North–East Asia Academic Forum (Publications of scientific articles). – 2014. – № 1. – P. 270–274.

Рецензенты:

Барчуков А. В., д.э.н., доцент, профессор кафедры финансов и бухгалтерского учета ФГБОУ ВПО «Дальневосточный государственный университет путей сообщения», г. Хабаровск;
Рожков Ю. В., д.э.н., профессор, профессор кафедры банковского дела ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права», г. Хабаровск.