

ВАРИАНТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В Беларуси отмечается низкий уровень эффективности использования бюджетных средств наряду с относительно невысоким качеством государственных услуг в целом. При этом операции органов государственного управления, связанные с движением бюджетных денег, являются непрозрачными, что способствует сохранению высокого уровня коррупции в государственном секторе.

Избыточная численность занятых в бюджетной сфере составляет, по меньшей мере, 20-25%. Несколько лет скрытый бюджетный дефицит финансируется за счет квазифискальных операций Национального банка и государственных банков, то есть, по сути, за счет денежной эмиссии, что и послужило одной из причин текущего экономического кризиса в стране.

Для повышения устойчивости экономического и социального развития Беларуси целесообразна оптимизация структуры государственных расходов (в том числе за счет сокращения отдельных статей бюджета).

В 2009 г. Министерство финансов начало переход к системе программного бюджетирования. Вместе с тем, большинство вопросов остаются нерешенными: отсутствует прозрачность операций в рамках финансирования госпрограмм, доступ к детализированной статистической и аналитической информации о фактическом исполнении бюджета является закрытым, не разработаны конкретные критерии и показатели оценки эффективности госпрограмм, отсутствует ответственность и подотчетность распорядителей бюджетных средств и др.

В современной международной практике существует несколько основных подходов к составлению и исполнению государственных бюджетов: линейное (постатейное) бюджетирование (Line Item Budgeting); программное бюджетирование (Program Budgeting); бюджетирование, ориентированное на результат – БОР (Performance Based Budgeting); бездефицитное бюджетирование; бюджетирование, основанное на расстановке приоритетов (Priority Based Budgeting) и др.

БОР, как правило, используется в экономических системах с ограниченными ресурсами или в странах с низким уровнем доходов. Переход к БОР означает смещение акцентов в деятельности органов госуправления в сторону управления по результатам на основе проведения реформы бюджетных отношений, оптимизации сети бюджетных организаций и повышения результативности бюджетных расходов. Т.е. бюджетные ресурсы распределяются между их распорядителями и бюджетными программами в зависимости от поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу ресурсов бюджета.

Такой подход предполагает контроль результативности расходования бюджетных средств путем оценки выполнения количественных и качественных показателей госпрограмм.

Policy brief

Ориентировка на конечный результат предполагает возможность сокращения либо полного прекращения финансирования госпрограмм в случае их неэффективной реализации. Между министерствами и ведомствами возникает здоровая конкуренция за бюджетные ресурсы, которая способствует повышению качества государственных услуг и достижению поставленных целей. Одновременно распорядителям бюджетных средств предоставляется определенная финансовая автономия и гибкость.

В то же время для руководителей госпрограмм устанавливаются пределы ответственности за исполнение бюджета и низкокзатратное достижение результатов.

Важным вопросом в случае перехода к БОР является разработка четких критериев и показателей оценки эффективности реализации госпрограмм и деятельности отдельных ведомств. Причем указанные показатели должны быть простыми и удобными для восприятия и в целом объективно отражать общественную значимость финансируемых программ. Например, для министерства здравоохранения одним из индикаторов может стать увеличение ожидаемой продолжительности жизни населения до среднеевропейских показателей.

Критически важна возможность правительства сократить занятость госслужащих в низкоприоритетных либо неэффективных программах. При этом высвобождаемые трудовые ресурсы можно направить в приоритетные госпрограммы или в частный сектор экономики, что будет способствовать повышению эффективности и конкурентоспособности национальной экономики в целом.

Важнейшей предпосылкой перехода к системе БОР является снижение уровня коррупции в госсекторе, безусловная поддержка бюджетных реформ со стороны высшего политического руководства, обеспечение информационной прозрачности и предоставление доступа к статистической информации о фактическом исполнении госпрограмм для СМИ и широкой общественности.

На наш взгляд, в ближайшие два-три года в Беларуси необходимо осуществить полноценный переход к БОР с тем, чтобы не менее 90% госрасходов финансировалось в рамках соответствующих госпрограмм с установлением ответственности за результаты работы конкретных распорядителей бюджетных средств. В данном случае должны быть разработаны критерии и показатели оценки эффективности госпрограмм, а также система штрафов и поощрений для государственных служащих.