

Интервью

Алексей Лавров

руководитель департамента бюджетной политики Министерства финансов

"Мы должны уметь мерить результат"

– Что такое "бюджетирование, ориентированное на результат"? Чем эта система отличается от нынешней?

– За "бюджетированием, ориентированным на результат" (БОР), или "программно-целевым бюджетированием", стоит очевидная для любой бизнес-структуры идея, что, прежде чем тратить деньги, нужно понять, на что тратить и какой результат от этого будет получен. Однако у госрасходов есть специфика. В отличие от корпоративного управления, в общественном секторе эффективность результата не всегда измеряется прибылью. Например, потратив деньги на содержание учителя, вы получите результат, прямо не измеряемый прибылью. Содержать пожарного приходится, даже если пожаров не случается. Это не означает, что пожарный не нужен, что расходы на его содержание бесцельны.

Иными словами, при предоставлении общественных услуг мерить результаты сложно. Но делать это абсолютно необходимо, потому что если мы не умеем мерить результат, то мы не можем управлять процессом, мы не понимаем, зачем мы все это делаем, и, в конечном счете, не можем ничего улучшать.

– Чем отличается новая система от нынешней?

– Приведу простой пример. Есть привычное уже понятие – нецелевое использование средств. Деньги были заложены на одно, а потрачены на другое. Это плохо. С другой стороны, если деньги потрачены не на то, возникает вопрос: правильно ли мы спланировали расходы? Чего мы хотели добиться, включая тот или иной расход в бюджет? После анализа может оказаться, что часть запланированных расходов изначально были нецелевыми, не соответствующими целям и функциям государства. По новой системе оценка целевого характера расходов происходит не на этапе контроля исполнения бюджета, а на этапе планирования и принятия бюджета.

Другой пример. Сейчас, планируя бюджет, мы больше смотрим на то, что было раньше, а затем кому-то добавляем, кому-то убавляем и в итоге формируем инерционный бюджет. В рамках системы БОРа во многих развитых странах применяется другой метод оценки необходимых расходов – так называемый нулевой бюджет. При формировании бюджета с чистого листа оценивается целесообразность включения в бюджет каждого обязательства, программы (с учетом, конечно, принятых законов). Это позволяет отсекал нерациональные расходы.

У нас традиционно преобладает функциональная классификация бюджетных расходов. Она, конечно, нужна. Но в перспективе на первое место на стадии планирования должна выходить ведомственная программная классификация. Средства должны распределяться по "администраторам расходов" (ответственное ведомство) и администрируемым ими программам. Администраторы должны доказать целесообразность расходов.

Собственно, основная идея реформы и состоит в том, чтобы переходить к расширению программного принципа планирования. Ничто не мешает любой закон представить в виде программы. Бюджет должен четко делиться на программную и непрограммную части, с постепенным укрупнением позиций бюджетов программ. Только тогда появляется четкая ответственность за расходы.

– Что мешало раньше заняться реформой бюджетного планирования? Ведь это позволило бы увеличить финансирование многих бюджетных задач без увеличения объема бюджета.

– Начнем с того, что новая система – это весьма сложная технология планирования. Чтобы внедрить ее в практику, нам нужно решить много задач. Например, четко сформулировать приоритеты, провести реформу бухгалтерского учета.

Очень многое зависит и от внешних факторов. Пока не было сбалансированного бюджета, пока он не был защищен от непрогнозируемых изменений поступлений доходов (зависел от конъюнктуры мировых цен на нефть.–Ъ), бессмысленно было пытаться переходить на среднесрочное планирование с оценкой результатов. Создание стабилизационного фонда стало важнейшей структурной предпосылкой для перехода к новой схеме.

Другое обстоятельство: внедрение БОРа напрямую связано с административной реформой, реформой органов госвласти и местного самоуправления, реформой межбюджетных отношений, которые только начались. Эти реформы еще не закончены.

– То есть ввести БОР невозможно без четкого разграничения расходных обязательств федеральных, региональных и местных органов власти с четким закреплением доходных источников за их бюджетами?

– Да. Возьмите сейчас любой закон и посмотрите, есть ли там указание, что вводимое им расходное обязательство является функцией государства, сколько оно стоит, каким образом нужно считать расходы, кто обеспечивает финансирование и кто непосредственно осуществляет расходы на выполнение этих функций. В большинстве законов этих четырех элементов вы либо вообще не найдете, либо найдете в очень расплывчатом виде. Чаще всего (особенно в "социалке") вы найдете схему нефинансируемого федерального мандата, когда финансирование возложено на бюджеты других уровней. В результате реформы таких законов не будет.

Таким образом, сначала предстоит вычистить законодательство и функции федеральных органов власти (то, что сейчас делает правительство). Например, выполнением закона о детских пособиях занимались федеральные органы власти. С 2005 года за это будут отвечать региональные бюджеты, а у федеральных органов остается функция определения политики в этой сфере.

Есть и более частные вопросы, которые затрудняют внедрение новой системы бюджетирования. Например, проблемы нынешнего устройства бюджетной сети. Большое количество бюджетных учреждений слабо связаны с выполняемыми министерствами функциями. Мы должны провести меры по оптимизации бюджетного сектора: сократить излишние функции, передать часть бюджетных учреждений субъектам федерации, муниципальным образованиям, объединить бюджетные учреждения и т. д. Должна появиться ясность, с каким количеством бюджетных учреждений мы будем работать через два года.

– Вы считаете, что за несколько лет можно внедрить новую систему?

– У нас неплохие стартовые позиции. Начнем с того, что традиции планирования – далеко не всегда плохая вещь. У нас есть среднесрочные планы сбалансированного бюджета, у нас есть практика доведения расходов сверху вниз. Например, Швеция, которая считается сейчас одним из лидеров реформ в этой сфере, перешла к методу "сверху вниз" всего лишь 10-15 лет назад. Ранее они использовали метод "снизу вверх", когда сначала министерства готовили свои заявки на финансирование и защищали их в вышестоящих органах. Последние десять лет они делают так, как мы: доводят до ведомств предельные объемы расходов, в которые они должны уложиться.

У нас есть опыт федеральных целевых программ. Хотя они содержат массу недостатков, это реально существующий остров целевого программного планирования. У нас, наконец, есть фонд реформирования региональных финансов, который также реально реализованный элемент БОРа. Деньги из этого фонда получают субъекты федерации, достигающие прогресса в управлении своими бюджетами. Оценка производится по 50 индикаторам. В данном случае новая идеология реализована от начала до конца: действует принцип нулевого бюджета, внедрена конкуренция субъектов федерации за ресурсы и т. д.

Очень много положительных примеров на региональном и муниципальном уровне. В 2003 году был сделан реальный шаг внедрения принципа БОРа и на федеральном уровне. Многие ведомства представляли доклады по результатам деятельности в составе бюджетных заявок на 2004 год. Конечно, им тяжело было разнести расходы по программам, тем не менее целый ряд министерств даже и это сумел сделать. Можно сказать, что основа реформы существует, и ее можно и нужно развивать.

Интервью взяла ИРИНА Ъ-ГРАНИК