

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ КАЧЕСТВА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

В условиях либерализации налоговой политики и замедления темпов экономического развития возникает необходимость повышения эффективности использования бюджетных средств. В этой связи повышаются требования к качеству бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы, включая местный. При этом основным критерием эффективности выступает не просто освоение бюджетных расходов, а предоставление качественных государственных услуг населению с учетом целей функционирования конкретных органов управления на местном уровне.

Бюджетным кодексом Республики Беларусь предусмотрены функциональная, ведомственная, экономическая и программная классификации расходов бюджета [1]. Функциональная классификация расходов бюджета является группировкой расходов, отражающей направление средств бюджета на выполнение функций государства, которые объединены в 10 групп (общегосударственная деятельность; национальная оборона; судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности; национальная экономика; охрана окружающей среды; жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство; здравоохранение; физическая культура, спорт, культура и средства массовой информации; образование; социальная политика). Они конкретизированы по разделам, подразделам и видам и позволяют оценить направленность бюджета на финансирование той или иной сферы, в том числе ответить на вопрос носит ли бюджет социальную направленность. Однако в этой классификации не отражается, какие объемы финансирования, каким органам управления выделяются в целях обеспечения надлежащего контроля. Эта информация конкретизируется в ведомственной классификации расходов бюджета, отражающей распределение бюджетных назначений по распорядителям бюджетных средств. Однако проблема этой классификации в том, что она с точки зрения эффективности позволяет оценить только степень освоения запланированных расходов тем или иным органом управления, но не имеет выхода на конечный результат. Увязка объема финансирования с распорядителем средств и конкретной целевой установкой возможна в рамках применения группировки расходов бюджета по бюджетным программам и подпрограммам (программной классификации), каждая из которых должна иметь конкретные цели, исполнителей, финансовые источники и показатели оценки эффективности ее реализации. Следовательно, одним из условий повышения качества бюджетных расходов является расширение практики использования планирования бюджета на основе программного подхода.

Рассмотрим, насколько охвачены программными расходами расходы бюджетов областного и базового уровней (на примере Гомельской области) в Республике Беларусь.

В таблице 1 приведена информация о количестве бюджетных программ, финансируемых из средств областных (Минского городского) бюджетов, а также процент бюджетных расходов, направляемых на их финансирование.

Из данных таблицы 1 следует, что количество бюджетных программ ежегодно сокращается. Эта тенденция заложена в Программе деятельности правительства Республики Беларусь на 2011–2015 годы (в разделе бюджетно-налоговой политики), где была определена необходимость ревизии государственных программ в целях сокращения их финансирования. Сам факт уменьшения количества финансируемых программ еще не говорит о снижении эффективности бюджетных расходов. Важным является то, что подавляющая часть программ является республиканскими. Число областных программ колеблется от 7 и 5 программ соответственно в Витебской и Могилевской областях до 1 программы в Брестской области и их отсутствия в Минской

(таблица 2). Основная направленность программ: развитие малого и среднего предпринимательства, сельского хозяйства, водоснабжение.

Таблица 1 – Динамика количества бюджетных программ и доли охвата программными расходами общей суммы расходов местных бюджетов областного уровня в 2013–2015 годах [2]

Область (регион)	Количество бюджетных программ, финансируемых за счет средств местного бюджета областного уровня, ед.			Доля расходов местных бюджетов областного уровня, направляемых на финансирование бюджетных программ, %		
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Брестская	35	33	30	25,05	23,55	17,88
Витебская	37	34	30	26,33	23,95	20,37
Гомельская	38	31	21	29,26	31,15	20,89
Гродненская	34	32	29	25,33	25,7	21,38
г. Минск	25	24	21	3,38	3,05	2,66
Минская	35	25	24	25,95	15,68	19,8
Могилевская	37	32	29	29,11	23,75	23,93

Таблица 2 – Перечень областных программ, финансируемых за счет средств бюджетов областного уровня в 2013–2015 годах [2]

Область (регион)	Программы
Брестская	Программа по развитию молочной отрасли, отрасли свиноводства и отрасли птицеводства, племенному делу и воспроизводству стада сельскохозяйственных животных в Брестской области на 2011–2015 годы
Витебская	Программа развития молочной отрасли Витебской области на 2012–2015 годы Программа развития пчеловодства в сельскохозяйственных организациях Витебской области на 2012–2015 годы Программа по племенному делу в животноводстве Витебской области на 2011–2015 годы Региональная программа инновационного и инвестиционного развития Витебской области на 2011–2015 годы Программа сохранения историко-культурного наследия Витебской области на 2013–2015 годы Областная программа «Чистые поля» на 2013–2014 годы Программа государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Витебской области на 2013–2015 годы
Гомельская	Областная программа по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» на 2011–2015 годы Программа развития животноводства в Гомельской области в 2011–2015 годах Программа государственной поддержки малого и среднего предпринимательства Гомельской области на 2013–2015 годы
Гродненская	Программа по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» на 2011–2015 годы Гродненской области Программа государственной поддержки малого и среднего предпринимательства Гродненской области на 2013–2015 годы Региональная программа демографической безопасности Гродненской области на 2011–2015 годы
г. Минск	Региональная программа развития специализированных учебно-спортивных учреждений Федерации профсоюзов Беларуси в городе Минске на 2012–2016 годы Программа развития игровых командных видов спорта в городе Минске на 2011–2015 годы Программа государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в г. Минске на 2013–2015 годы
Могилевская	Программа демографической безопасности Могилевской области на 2011–2015 годы Областная целевая программа по улучшению условий и охраны труда на 2011–2015 годы Областная программа по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» на 2011–2015 годы Программа государственной поддержки малого и среднего предпринимательства Могилевской области на 2013–2015 годы Комплексная программа развития социального обслуживания и создания безбарьерной среды жизнедеятельности физически ослабленных лиц Могилевской области на 2011–2015 годы

Анализ доли расходов бюджетов областного уровня, направляемых на финансирование программ, свидетельствует о снижении степени охвата бюджетных расходов программами. Вместе с тем, той же Программой деятельности правительства Республики Беларусь на 2011–2015 годы (в разделе бюджетно-налоговой политики) была определена необходимость внесения изменений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь в части норм, позволяющих внедрить в практику работы программно-целевой метод бюджетного планирования в рамках среднесрочного финансового планирования (однако эти изменения не внесены).

Рассматривая структуру программных расходов, следует отметить преобладание расходов на национальную экономику (более 70 %) в части развития сельского хозяйства, предпринимательства и туризма, в то время как общая структура расходов носит социальную направленность. Такая ситуация не способствует организации системы контроля за бюджетными расходами, ориентированными на результат.

Изучение расходов бюджетов базового уровня на примере Гомельской области в 2015 году показало, что из 22 административно-территориальных единиц (21 район и г. Гомель) в 7 районах (31,8 % от общего числа) доля программных расходов составляет менее 5 % в общей сумме расходов бюджета, в 13 районах (59,1 %) – от 5 до 10 процентов и только в 2 районах (9,1 %) – свыше 10 %. Средний показатель по области – 5,2 процента [3].

В группу с более высоким уровнем программных расходов вошли Брагинский и Наровлянский районы, которые являются наиболее пострадавшими от аварии на ЧАЭС и характеризуются преобладанием расходов на социальную политику. В целом в структуре программных расходов в бюджетах базового уровня наибольшая доля приходится на сферу образования, ЖКХ и социальную политику (в сумме более 80 %).

Дополнительно следует сказать о количестве программ, финансируемых за счет средств бюджетов базового уровня, – это 9–13 программ на каждый район и г. Гомель, которые преимущественно являются государственными республиканскими. Так, основными программами, финансируемыми за счет средств бюджетов базового уровня, являются: Государственная программа устойчивого развития села на 2011–2015 годы (21 район); Государственная программа по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 2011–2015 годы и на период до 2020 года (21 район и г. Гомель); Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы (21 район и г. Гомель); Республиканская программа энергосбережения на 2011–2015 годы (20 районов); Государственная программа профилактики ВИЧ-инфекции на 2011–2015 годы (20 районов и г. Гомель); Программа развития общего среднего образования в Республике Беларусь на 2007–2016 годы (21 район и г. Гомель); Комплексная программа развития социального обслуживания на 2011–2015 годы (21 район и г. Гомель) и ряд других. Только в двух районах Гомельской области (Гомельском и Октябрьском) в 2015 году запланировано финансирование расходов по областным программам (в каждом районе по одной) [3].

Из вышеизложенного следует, что в настоящее время доля программных расходов в расходах местных бюджетов областного и базового уровня является низкой и имеет тенденцию к снижению. Более того, большинство программ являются республиканскими, а значит, местные органы власти непосредственной ответственности за эффективность использования этих расходов не несут. Активность самих местных органов власти в разработке областных программ также низкая. Все это не способствует повышению эффективности бюджетных расходов на местном уровне.

В этой связи возникает вопрос о необходимости формирования, так называемого программно-бюджетного бюджета, ориентированного на результат, в котором первостепенное значение будет иметь не функциональная классификация расходов, а ведомственная и программная, увязанная с перечнем государственных услуг. При этом важно, чтобы в разработке программ участвовали те органы управления, которые в дальнейшем будут нести ответственность за использование данных средств. В результате за реализацию каждой программы (подпрограммы) будет отвечать не более одного ведомства, для которого будут четко сформулированы цели и задачи, конкретизированные в показателях результативности программы (подпрограммы). В этих условиях распорядитель бюджетных средств будет нести непосредственную ответственность за их использование и достижение заданных целей и показателей [4].

Вместе с тем, простое повышение удельного веса программных расходов еще не говорит об эффективности их использования. Конечной целью должно стать не просто освоение расходов в рамках выделенных программ, а повышение уровня и качества оказываемых услуг

в конкретных сферах деятельности государственных органов (образование, культура, ЖКХ, здравоохранение и т. д.).

Список использованных источников

1 Бюджетный кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. : текст Кодекса по состоянию на 12 мар. 2013 г. [Электронный ресурс] / Национальный центр правовой формы информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006–2014. – Режим доступа : <http://etalonline.by>. – Дата доступа : 10.05.2015.

2 Решения местных Советов депутатов областного уровня [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://etalonline.by/>. – Дата доступа : 10.05.2015.

3 Решения местных Советов депутатов базового уровня Гомельской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://etalonline.by/>. – Дата доступа : 10.05.2015.

4 Дехтеренок, Т. От управления расходами – к прогнозированию результатов / Т. Дехтеренок // Финансы. Учет. Аудит. – 2014. – № 7. – С. 15–17.