

ПРИНЦИПЫ ЭКОНОМИИ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ

МАКСИМ ЕРМОЛОВИЧ,
заместитель министра финансов

Идея Года бережливости заключается, прежде всего, в выработке системных решений, которые сделают экономное использование ресурсов, в том числе государственных, нормой жизни. В области бюджетной политики внедрение принципов экономии в нашей стране может быть реализовано по четырем направлениям. Подробнее остановлюсь на каждом из них.

1. АВТОМАТИЗАЦИЯ БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ И ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТА

Мы уже запаздываем с созданием нового облика системы финансовых расчетов, в результате чего наша страна несет значительные издержки. Примером может служить Австрия, которая успешно автоматизировала весь цикл прохождения бюджетных средств (от налогоплательщика в бюджет и из бюджета до конечного их получателя), что позволяет государству ежегодно экономить, по расчетам независимых экспертов, 350 млн. EUR.

За счет автоматизации процессов налоговая служба Австрии, включая финансовую полицию, насчитывает 1 260 человек. В Беларуси с сопоставимой численностью населения аналогичную задачу решают 9,4 тысячи человек. При этом налоговая служба в Австрии включает в себя федеральную налоговую инспекцию с численностью 152 человека, службу по работе с крупными налогоплательщиками – 657 человек и финансовую полицию – 450 человек.

Страна	Численность населения, тыс. человек	Численность занятых в налоговых органах, человек
Австрия	8 373	1 259
Беларусь	9 468	9 407

В Беларуси автоматизация системы финансовых расчетов необходима для решения следующих задач:

1) оптимизация численности налоговых, таможенных и финансовых органов и повышение их производительности;

2) ускорение бизнес-процессов при проведении финансовых операций со средствами бюджета;

3) повышение эффективности управления средствами бюджета и ликвидностью финансовых активов.

Процесс управления ликвидностью в казначействе требует существенных изменений, которые затрудняет недостаточный уровень информационных технологий. Например, республиканский бюджет может испытывать недостаток средств на счете в начале месяца и их избыток в налоговые дни. В то же время в периоды разрыва ликвидности на республиканском уровне местные бюджеты могут иметь значительные остатки на своих текущих счетах, получая от банка лишь символическую плату за пользование ими. Централизация процессов управления ликвидностью по всем уровням бюджета позволит существенно повысить эффективность использования свободных остатков, освободит финансовые органы от ежедневной работы с банками по их размещению. При этом никто не потеряет процентные платежи за пользование средствами бюджетов, более того, эти доходы только возрастут;

4) качественное улучшение информационной составляющей баз данных для комплексного анализа государственных финансов и бюджетных расходов.

Сегодня в Министерство финансов поступает масса информации на бумажных носителях и в электронном виде. Однако она не стандартизирована и не систематизирована, что не позволяет воспользоваться ею для аналитической работы. Невозможно быстро и качественно провести сравнительный анализ расходов, скажем, по общеоб-

разовательным школам, оценить состояние их годовых балансов, сравнить объемы и направления использования полученных ими внебюджетных средств, проверить качество проведенных государственных закупок. Недостаток информации или ее низкое качество сужают возможности по выработке верных, подтвержденных данными решений в области бюджетной политики;

5) упрощение процесса взаимодействия налогоплательщиков с налоговыми органами.

В рейтинге Всемирного банка «Doing business» по показателю «Налогообложение» Российская Федерация за счет автоматизации подачи налоговых деклараций продвинулась со 105 на 64 место, сократив количество часов, затрачиваемых налогоплательщиком на исчисление и уплату налогов, подачу налоговых деклараций в налоговый орган почти вдвое – до 177 часов. В Австрии немногочисленная по составу налоговая служба ежегодно принимает, обрабатывает, анализирует и контролирует 3,5 млн. налоговых деклараций. В Беларуси налогоплательщик тратит на налоговые вопросы 338 часов, а огромная армия налоговиков ежегодно принимает не более 2 млн. налоговых деклараций;

6) повышение оперативности во взаимодействии получателей бюджетных средств с казначейством, обслуживающим банком и распорядителем бюджетных средств.

Мы должны добиться результата, при котором любую заявку на платежи из бюджета бюджетная организация осуществляла бы в течение секунд, а не часов, одним кликом мыши персонального компьютера, стандартизовав формы подачи документов, их обработки и контроля. Сейчас же быстрее отвезти платежку и договор в казначейство на автомобиле в оригинале на бумажном носителе, нежели передать их по электронным каналам связи. Какая же здесь бережливость?

7) стандартизация процесса планирования бюджета.

Это означает переход на полный электронный формат взаимодействия с отраслевыми министерствами, исполкомами и бюджетными организациями на стадии формирования бюджета и вплоть до его утверждения;

8) упрощение порядка составления и представления отчетности по бюджету бюджетными орга-

низациями, согласования и утверждения бюджетных смет, повышения оперативности формирования итоговой отчетности по исполнению бюджетов всех уровней.

Совершенствование учета в бюджетных организациях и внедрение МСФО в общественном секторе – отдельное, крайне важное направление работы Министерства финансов. Однако пока эта работа находится в «замороженном» состоянии.

Необходимость внедрения международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектора (IPSAS) подтверждена данными опроса, проведенного еще в 2007 году Международной федерацией бухгалтеров среди 143 видных представителей бухгалтерской профессии из 91 государства мира. 80% опрошенных высказались о высокой важности внедрения МСФО в общественном секторе как фактора повышения эффективности бюджетных расходов и качества управленческих решений, направленных на экономическое и социальное развитие страны.

В 2012 году Международная федерация бухгалтеров призвала правительства всех стран применять принципы IPSAS для повышения информационного качества операций общественного сектора.

Международные финансовые организации уже приняли стандарты IPSAS для целей формирования своей финансовой отчетности. Расширяется применение этих стандартов в развитых странах.

И если мы радеем за МСФО в коммерческом секторе для того, чтобы пришел иностранный инвестор, на основе данных учета оценил эффективность предприятия и вложил в него средства, то почему мы не делаем это же в бюджетном секторе, чтобы правильно оценить эффективность своих бюджетных трат и вложений?

Применение IPSAS бюджетными организациями позволяет агрегировать данные учета исполнения бюджета на уровне всего государства и перейти к стандартам статистики государственных финансов GFS 2001. Что дает возможность формировать учетные данные не только по транзакциям поступления доходов и оплаты расходов, но и по приобретению и выбытию финансовых и нефинансовых активов, по принятию новых обязательств и погашению старых. Это новое качество анализа расходов и инструмент исключения бесполезных трат на уровне государства, отраслево-

го министерства или бюджетной организации;

9) аутсорсинг отдельных функций бюджетных организаций специализированным межведомственным подразделениям.

К примеру, в большинстве стран Евросоюза начисление и выплата заработной платы государственным служащим и военнослужащим осуществляется Расчетным центром Министерства финансов, что позволяет освободить от этой работы министерства и муниципалитеты. От их кадровых служб требуется лишь вносить в базу данных персонала сведения о фактически отработанном времени работниками, их увольнении или приеме на работу;

10) совершенствование предварительного и последующего контроля за расходованием бюджетных средств.

В итоге, экономия государственных средств от развития автоматизированной системы финансовых расчетов значительно превысит затраты государства.

К настоящему времени проведена работа по поиску внебюджетных источников финансирования этого проекта. В рамках последней ежегодной сессии МВФ и Всемирного банка в Токио проведены переговоры с руководством этих международных финансовых организаций по предоставлению займа, грантов, технической и консультативной помощи. Беларусь посетил эксперт Всемирного банка, с которым определены конкретные шаги по получению такой помощи.

Первый этап – принятие соответствующей государственной программы на уровне Правительства, заказчиком-координатором которой выступит Министерство финансов. В программе необходимо закрепить за Минфином исключительные полномочия по установлению регламента и стандартов технологической части проекта, иначе не избежать несогласованности действий других участников (МНС, ГТК, Банка развития, Беларусбанка и др.) и удорожания проекта.

2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ПУТЕМ ИХ СТАНДАРТИЗАЦИИ И ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ПРОВЕДЕНИЯ

Постановлением Правительства в развитие Указа «Об объявлении 2013 года Годом бережливости» министерствам экономики и финансов поручено

обеспечить режим жесткой экономии бюджетных и валютных ресурсов при осуществлении государственных закупок.

Анализ номенклатуры госзакупок, цен, процедур свидетельствует о наличии ряда недостатков, устранение которых могло бы привести к значительной экономии бюджетных средств.

Процесс госзакупок весьма длителен. В среднем на проведение всех процедур закупки уходит до 4 месяцев (иногда год). Их организация, оформление и проведение требуют наличия в каждой бюджетной организации большого штата управленческого персонала, который отвечает за эти процедуры. Внедрение механизмов электронного аукциона или специализированных предприятий, осуществляющих госзакупки, упрощает процедуры их проведения, но не устраняет главные недостатки.

Во-первых, децентрализованные закупки дорогостоящи в проведении. Во-вторых, децентрализованные тендерные предложения невозможно стандартизировать, что приводит к «избыточным» требованиям к покупаемым товарам, а, следовательно, более высокой их стоимости.

Это наглядно демонстрирует пример закупки автомобилей. Стоимость легковых автомобилей, приобретенных в прошлом году за счет средств республиканского бюджета, варьировалась от 60 до 644 млн. Вг в зависимости от «запросов» покупателей. Диапазон цен на автомобили был весьма широк на областном и районном уровнях. Удивили и сельские и поселковые исполкомы. Стоимость приобретаемых ими автомобилей колебалась в диапазоне от 67 до 260 млн. Вг.

Вряд ли можно говорить об экономии и береж-

ЦЕНЫ ЗАКУПОК ЛЕГКОВЫХ АВТОМОБИЛЕЙ В 2012 ГОДУ ПО УРОВНЯМ БЮДЖЕТОВ

Уровень бюджета	Минимальная стоимость приобретения, млн. Вг	Максимальная стоимость приобретения, млн. Вг
Республиканский бюджет	60,0	644,1
Областные бюджеты	67,3	587,9
Районные бюджеты	74,6	539,3
Сельские и поселковые бюджеты	67,3	260,0

ливости, если жалующиеся на недостаток финансирования учреждения готовы покупать легковые автомобили по 500 млн. Вг. Эта ситуация недопустима. Правительство и Министерство финансов подверглись жесткой критике со стороны Главы государства за недостаточный контроль над закупкой автомобилей для нужд бюджетных организаций и государственных предприятий. В качестве меры противодействия необоснованным закупкам был подготовлен проект Указа Президента, ограничивающий стоимость автомобиля, приобретаемого за счет государственных средств, 25-ю тысячами евро. Но это не решает проблему так называемых избыточных требований при закупке офисного оборудования, мебели и других, порой экзотических, товаров. К примеру, в прошлом году казначейство отказало в регистрации на закупку двух кофемашин по объекту «Административное здание инспекции МНС по Жлобинскому району».

Не лучше обстоят дела и с закупками продовольственных товаров. Анализ цен закупок продовольствия для силовых ведомств в четвертом квартале прошлого года также выявил существенные расхождения, требующие специальной проверки. Средние цены закупки гречки и риса в один и тот же период отличаются в 1,5–2 раза, чая – в 7 раз.

О каких масштабах экономии можно судить, если учесть, что на закупку товаров из бюджета ежегодно тратится 12 трлн. Вг.

Зачастую победителями тендера становятся организации, предложившие наилучшие условия. Но на проверку оказывается, что у поставщика нет такого товара в наличии, компания состоит лишь из директора и бухгалтера, отсутствуют средства на счете. В итоге такой «победитель» не выполняет своих обязательств. Бюджетная организация самостоятельно в рамках процедуры закупки не в состоянии проверить репутацию поставщика. Органами государственного казначейства в прошлом году зарегистрировано более 1 900 случаев нарушения договорных обязательств поставщиками и подрядчиками, предъявлены требования по взысканию в бюджет 83 млрд. Вг.

Децентрализация процедур закупок создает условия для злоупотреблений, в то время как доказать наличие таких злоупотреблений весьма непросто, а порой невозможно.

ЦЕНЫ ЗАКУПОК ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ В IV КВ. 2012 ГОДА ПО УРОВНЯМ БЮДЖЕТОВ, ВР ЗА КГ

Наименование продуктов питания	Внутренние войска МВД	Минобороны	МЧС
Рис	7 788	6 379	9 993
Гречка	6 328	8 675	13 596
Чай	42 002	289 045	108 240

Решение этих проблем существует и уже реализовано в ряде стран, среди которых наиболее продвинутые в части механизмов реализации бюджетной политики – Великобритания, Канада, Австралия, а также ряд европейских государств.

Суть этого механизма заключается в централизации и стандартизации процедур закупок, когда бюджетным организациям предлагается перечень поставщиков, отвечающих определенным требованиям, с которыми покупатель может напрямую без проведения процедуры заключать договор на поставку интересующего его товара. При этом «непрерывный тендер» проводит специализированная организация – Центр государственных закупок. В результате бюджетная организация получает «бюджетный интернет-магазин» со стандартизированным набором товаров, минимальной ценой на них, подтвержденной репутацией поставщика, типовым договором поставки. Задача покупателя лишь подписать договор и оплатить товар. Разумеется, что возможность «излишеств» или злоупотреблений при такой организации закупок у бюджетной организации практически отсутствует. Такой вариант проведения закупок соответствует нормам ВТО, апробирован на практике, может быть полностью автоматизирован, позволяет добиваться от поставщика максимальных скидок и гарантированного сервисного обслуживания приобретаемого оборудования.

3. НОРМИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА ОКАЗАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ, ПЕРЕХОД К ГОСУДАРСТВЕННОМУ ЗАКАЗУ

В большинстве стран как экономически развитых, так и развивающихся созданы законодательные механизмы, позволяющие привлекать к оказанию услуг, приоритетных для государства, всех субъектов гражданских правоотношений независимо от формы собственности и подчиненности. Государства выполняют стоящие перед ними социальные задачи путем закупки социально зна-

**ГODOВАЯ СТОИМОСТЬ ОБУЧЕНИЯ СТУДЕНТА
В МЕДИЦИНСКИХ ВУЗАХ**

Наименование вуза	Расходы на студента*, тыс. Br
Белорусский государственный медицинский университет	21 323,7
Витебский государственный ордена Дружбы народов медицинский университет	17 099,2
Гродненский государственный медицинский университет	16 013,1
Гомельский государственный медицинский университет	15 753,5
В среднем	17 547,4

*без учета стипендий

чимых услуг и проектов через механизм государственного заказа.

Можно выделить следующие преимущества государственного заказа:

- повышение конкуренции в предоставлении бюджетных услуг;
- улучшение качества этих услуг и снижение их стоимости;
- развитие инновационных форм предоставления бюджетных услуг;
- вовлечение коммерческого сектора и общественных организаций в сферу оказания социально значимых услуг для населения, финансируемых за счет средств бюджета;
- расширение источников финансирования бюджетных услуг за счет благотворительности, спонсорства, государственного и частного партнерства, особенно по предоставлению помощи социально уязвимым категориям граждан.

СООТНОШЕНИЕ РАСХОДОВ НА ОПЛАТУ УСЛУГ ЖКХ И РАСПОЛАГАЕМЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ



И здесь речь идет не об экономии, а о бережливости – желании сделать для граждан максимально возможное за каждый потраченный из бюджета рубль.

В нынешних условиях сметного финансирования бюджетных организаций приведенные цены на оказываемые ими услуги отличаются, что свидетельствует о несправедливом распределении ресурсов между получателями.

Государственный заказ на услуги позволит устранить эти дисбалансы. В качестве примера выбрано сравнение стоимости подготовки студентов в высших учебных заведениях страны. По услугам культуры, спорта или средств массовой информации расходования по стоимости были бы еще заметнее.

Как видим, стоимость подготовки врача (без учета выплаты стипендии) в Витебске в прошлом году была на 1 млн. 350 тыс. выше, чем в Гомеле, не говоря уже о Минске.

Это аргумент в пользу скорейшего перехода на государственный заказ. Особенно это актуально для образования, культуры, социального обслуживания.

4. ПОВЫШЕНИЕ ТАРИФОВ НА СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫЕ УСЛУГИ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ

Ситуация здесь с каждым годом не улучшается, а только ухудшается. Доля расходов на оплату услуг ЖКХ в потребительских расходах домохозяйств поступательно снижалась с 7,7% в 2009 году до 2,9% к 2013 году. При этом доходы домохозяйств ежегодно возрастали. В таких условиях для большей части населения отсутствуют стимулы экономить на услугах ЖКХ, беречь электричество, тепло или воду. При этом, если нерационально потраченные ресурсы обходятся домохозяйству в рубль, то государство несет потери втрое большие. А за этим кроется дополнительный импорт газа, нефти и других стратегически важных для страны ресурсов.

Вывод один: без повышения стоимости социально значимых услуг для населения не удастся добиться желаемой экономии ресурсов и бюджетных средств.

Выработка практических решений по перечисленным мерам экономии не является чем-то непреодолимым и вполне по силам финансовым органам страны.