

НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Косов М.А., д.э.н., доцент

Юмагулова К.И., студент

«Экономики, управления и предпринимательского права»

ФГБОУ ВПО «Нижневартровский экономико-правовой институт

(филиал Тюменского государственного университета)»

e-mail: m.a.kosov@mail.ru

Россия, Нижневартовск

Эффективность бюджетных средств – одно из направлений, которому в последние годы уделяется достаточно много внимания. Это обусловлено как возросшим интересом к методам программно-целевого планирования, так и первым опытом использования оценки деятельности органов местного самоуправления через призму эффективности их деятельности. Однако зачастую эффективность отождествляют с экономностью, результативностью, рациональностью и т.д. [4]

Повышение эффективности бюджетных расходов на оказание услуг обществу является одной из приоритетных задач современной политики бюджетного планирования и реформирования на всех уровнях системы общественных финансов. Государство несет ответственность за принятые на себя расходные обязательства и должно приводить доказательства того, что израсходованные бюджетные средства принести определенный результат или истрачены с каким-то эффектом. Причем полученные эффекты должны быть достаточно достоверны и подтверждаться определенными цифровыми значениями по направлениям, статьям, программам, проектам бюджетного финансирования общественных нужд. Таким образом, основной проблемой реализуемой на данный момент бюджетной реформы, является повышение эффективности бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы,

так как это более важный фактор роста эффективности в современных условиях по сравнению с его доходной частью. [2]

В экономической литературе понятие «эффективность» как относительное понятие выражается соотношением результата от какого-либо мероприятия и затрат на его осуществление, и имеет особенность определяться количественно и качественно. Качественная составляющая эффективности бюджетных расходов – достижение определенных качественных характеристик, заложенных в бюджетном планировании. Например, создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. С количественной стороны, эффективность – степень достижения количественного результата и последующего сравнения данного результата с совокупностью результатов аналогичных действий. В сфере общественных финансов, понятие «эффективность» имеет свою специфику. Здесь, говоря об эффективности, речь идет, прежде всего, о социальном эффекте от предоставления бюджетных услуг для общества.

Необходимо заметить, что действующее бюджетное законодательство не дает четкого понимания о том, что же подразумевается под эффективностью бюджетных расходов, несмотря на то, что статья 34 Бюджетного кодекса РФ закрепляет принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. [1]Так, в соответствии с данной статьей БК РФ, под результативностью и эффективностью использования бюджетных средств бюджетной системы понимается либо достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств, либо достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Международная практика реформирования бюджетного процесса нацелена на повышение эффективности бюджетных расходов и развивается в направлении отказа от сметного планирования в пользу системы управления государственными финансами по критериям результативности, введения различных форм мониторинга, оценки и бюджетирования, ориентированного

на результат (БОР). Реформа бюджетного процесса в Российской Федерации идет по тому же пути. Основными тенденциями эволюции бюджетного законодательства в Российской Федерации становятся финансирование не расходов, а выполняемых исполнителями функций, расширения самостоятельности и полномочий распорядителей и получателей бюджетных средств и смещение акцентов с контроля за исполнением сметы на контроль за достижением заявленных результатов. Расширяются горизонты планирования, осуществляется переход от краткосрочного к среднесрочному планированию. В международной практике средствами повышения эффективности бюджетных расходов являются также привлечение к оказанию бюджетных услуг частного сектора, реорганизация бюджетных учреждений, изменение их организационно-правовой формы, что приводит к повышению их самостоятельности в распоряжении ресурсами, ответственности за достижение финансовых результатов и тем самым к росту эффективности расходования средств.

Повышение эффективности бюджетных расходов муниципальных образований связано, прежде всего, с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. В связи с этим выделяется следующее основное направление в области реформирования управления расходов местного бюджета, включающее комплекс мер по обеспечению полного финансирования обязательств, принятых на себя органами местного самоуправления. В связи с этим проводится планомерная работа по инвентаризации бюджетных обязательств, в особенности в социальной сфере. Итогом подобной инвентаризации должно стать выработка предложений по отмене тех нормативных актов, финансирование которых не способствует устойчивому росту экономики и социальной сферы, но ложиться бременем на бюджетную систему.

Для повышения эффективности использования финансовых ресурсов местного самоуправления необходим ряд действий:

1. пересмотреть внутреннюю структуру отраслей социально-культурной сферы и соответствующих расходов с учетом перехода к рыночным отношениям, тенденции роста сети негосударственных учреждений, подготовки специалистов исходя из потребностей рынка труда;
2. расширить права местных органов самоуправления и органов власти субъектов РФ и по установлению и финансированию льгот работникам социально-культурных учреждений и организаций.
3. расширить участие населения в финансировании социальных услуг на основе постепенной трансформации бюджетных дотаций в адресные субсидии, выделяемые непосредственно гражданам учетом степени нуждаемости;
4. обеспечить поэтапное сокращение дотационного жилищно-коммунального хозяйства и частичное перераспределение высвобождающихся средств на цели адресной поддержки нуждающихся семей;
5. освободить государственные внебюджетные социальные фонды от выполнения несвойственных страхованию функций и выплат; скорректировать тарифы взносов в государственные внебюджетные фонды для приведения их доходной базы в соответствие с их реальными финансовыми обязательствами;
6. усовершенствовать структуру и порядок формирования бюджетных расходов на социальные нужды на основе использования системы государственных минимальных социальных стандартов, обеспечить приоритетное финансирование этих расходов, недопущение секвестирования соответствующих статей бюджетов.

Требование о необходимости повышения эффективности бюджетных расходов содержится в ежегодных посланиях Президента РФ. Необходимость повышения эффективности использования бюджетных средств создает предпосылки для перехода к новым методам бюджетного планирования, ориентированным на конечное общественно значимые результаты.

В настоящее время существуют следующие основные направления повышения эффективности бюджетных расходов, распространенные в международной практике и актуальные для нашей страны: [5]

- 1) внедрение инструментов БОР;
- 2) реформирование бюджетного сектора (реструктуризация бюджетной сферы);
- 3) совершенствование финансового менеджмента в госсекторе.

Одним из основных инструментов повышения эффективности расходов бюджета, актуальных в настоящее время для России, является внедрение методов формирования бюджета, основанных на принципах бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). [3]

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) – это система формирования, исполнения бюджета и бюджетного контроля, прослеживающая взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами.

Внедрение системы БОР в практику работы органов местного самоуправления позволяет:

- определить приоритеты бюджетных расходов и обеспечить их реализацию;
- установить взаимосвязь между ожидаемыми результатами реализации программ и объемом требуемых для этого ресурсов;
- повысить обоснованность бюджетных расходов;
- более эффективно распределить бюджетные средства между конкурирующими статьями расходов в соответствии с приоритетами муниципальной политики;
- расширить самостоятельность и повысить ответственность получателей бюджетных средств;
- стимулировать муниципальных служащих, работников бюджетных и автономных учреждений к эффективной работе, направленной на достижение конечных результатов;

- повысить уровень прозрачности деятельности органов местного самоуправления, что способствует повышению доверия населения и привлечению инвесторов.

Внедрение БОР предполагает создание единой системы целеполагания и использование ее в бюджетном планировании, а также системы мониторинга целевых показателей исполнения планов, контроля и оценки результатов в соответствии с установленным порядком отчетности. Данная система даст возможность администрациям муниципальных образований справедливо и экономически обоснованно распределять бюджетные ассигнования, а также концентрировать ограниченные ресурсы бюджета на решении приоритетных задач в социально значимых отраслях социальной сферы, что особенно важно в период финансово-экономического кризиса.

Применяемые сегодня инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, можно разделить на две основные категории:

- инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие единство муниципальной политики в различных отраслях и по муниципалитету в целом, – долгосрочные и ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств;
- инструменты реализации установленных целей и задач – реестр муниципальных услуг (работ), стандарты качества муниципальных услуг, оценка потребности в муниципальных услугах, оценка стоимости муниципальных услуг, муниципальное задание на оказание услуг (выполнение работ).

Наибольшие методические затруднения связаны с применением инструментов реализации установленных целей и задач в системе БОР, которые также можно условно назвать инструментами бюджетирования по услугам. Актуальность применения данного набора инструментов обусловлена требованием статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей формирование начиная с 2009 года

государственных (муниципальных) заданий для всех государственных (муниципальных) учреждений на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ. [1] Активизация разработки и внедрения инструментов бюджетирования по услугам также была связана с появлением новой организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений – автономного учреждения, которое функционирует и финансируется по принципу исполнения задания учредителя на оказание услуг (выполнение работ).

Поправками, внесенными в Бюджетный кодекс в части установления заданий государственным (муниципальным) учреждениям, фактически создана новая классификация расходов в системе БОР – классификация по услугам и работам. Классификация деятельности по услугам и работам и классификация деятельности по целям и задачам, представленным в различных документах целеполагания, могут совпадать, но это не является обязательным. Зачастую предоставление одной государственной (муниципальной) услуги нацелено на одновременное достижение нескольких целей социально-экономического развития. Более четкое согласование разных классификаций, применяемых в ходе бюджетного планирования, – это направление дальнейшего совершенствования бюджетной системы Российской Федерации на всех уровнях.

В целом модель БОР предусматривает распределение бюджетных средств между бюджетополучателями в зависимости от достижения ими конкретных результатов, обеспечивая тем самым наиболее эффективное расходование бюджетных средств. При этом средства распределяются пропорционально общественным ожиданиям и приоритетам. Ведь в основе общей оценки эффективности бюджетных услуг лежат два основных понятия: экономическая эффективность, связывающая объемы предоставляемых услуг с затратами и социальная эффективность, которая определяется как степень достижения определенного социального результата. Таким образом, разработке финансовых нормативов, на базе

которых будет проводиться расчет стоимости государственных услуг, должно предшествовать определению конечных целей оказания услуг.

Подход к формированию и исполнению бюджета на принципах БОР существенно отличается от действующих ранее принципов устройства бюджетного процесса, когда основой для бюджетного планирования и расходования средств является постатейное рассмотрение сметы расходов в разных ее вариациях. Суть так называемого сметного планирования, сводилась к тому, что бюджетные расходы определялись на основе отчетных данных за прошлый период плюс надбавка. В таком планировании игнорировались конкретные цели и результаты расходования государственных средств, цель этого финансирования сводилась к осуществлению затрат на прежнем или приращенном уровнях, то есть фактически затраты приравнивались к результатам.

В Российской Федерации система БОР начала набирать свою актуальность в 2004 году, с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса. Однако внедрение управления по результатам в 2004—2006 годах осуществлялось в форме эксперимента. В последующие годы были приняты различные нормативные правовые акты, уточняющие процедуру введения принципов БОР. Реализуемая политика планомерно обеспечивает переход на более высокий качественный уровень финансирования бюджетных услуг из общественных финансовых фондов по заранее определенным каналам и направлениям распределения и получателям для удовлетворения их потребностей и нужд.

В рамках второго направления повышения эффективности расходования бюджетных средств, в числе основных нерешенных проблем функционирования бюджетной сферы необходимо отметить следующее: действующий механизм сметного финансирования является неэффективным, поскольку не связан с результатами деятельности бюджетных учреждений; содержание квазибюджетных учреждений (значительную долю доходов которых составляют доходы от платных услуг) препятствует увеличению

объемов финансирования тех учреждений, которые производят государственные услуги на рыночной основе; отсутствие правовой регламентации действий администрации бюджетного учреждения по распоряжению доходами от предпринимательской деятельности приводит к неэффективному использованию этих средств, а также прямым злоупотреблениям.

По данному направлению повышения эффективности бюджетных расходов предлагаются следующие пути реструктуризации бюджетного сектора, которая предполагает реорганизацию: сети бюджетных учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Модернизация бюджетной сети осуществляется по следующим основным направлениям: оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств; реорганизация бюджетных учреждений и переход к новым формам финансирования предоставления государственных (муниципальных) услуг (договорное финансирование, субсидирование потребителя, нормативно-целевое финансирование); внедрение методов формирования БОР на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Реорганизация государственных и муниципальных унитарных предприятий предполагает: приватизацию и уменьшение количества унитарных предприятий и предприятий с государственным участием, деятельность которых не соответствует функциям государства, а также поставленным целям и задачам; для унитарных предприятий, которые сохраняют свой правовой статус, повышение качества финансового менеджмента и управления со стороны государственных и муниципальных органов управления.

По третьему направлению повышения эффективности расходования бюджетных средств необходимо повышение качества финансового менеджмента, поскольку одной из основных проблем, является недостаточный уровень менеджмента в общественном секторе. Финансовый менеджмент — система, посредством которой управляются и

контролируются финансовые аспекты деятельности государственного органа по достижению его целей. Система предполагает предоставление большей свободы принятия решений тем, кто управляют бюджетными расходами и результатами. Финансовый менеджмент в общественном секторе — это следующие процессы и процедуры, обеспечивающие результативность использования ресурсов: определение наиболее эффективных способов использования ограниченных ресурсов для достижения целей социально-экономической политики; обеспечение эффективного исполнения принятых решений; делегирование ответственности; ответственность и подотчетность за деятельность и ее результаты. Следовательно, для достижения главной цели эффективного и ответственного управления общественными финансами — предоставления общественных услуг высокого качества при повышении эффективности и результативности бюджетных расходов — необходимо последовательно реформировать все фазы бюджетного цикла путем внедрения современных процедур и процессов финансового менеджмента в общественный сектор.

Одной из насущных задач сегодня является воссоздание служб внутреннего (внутриведомственного) финансового контроля или аудита эффективности. При осуществлении аудита эффективности наиболее сложным представляется измерение результативности и экономической эффективности государственных расходов, измерение социально-экономических результатов деятельности государственных учреждений. В этой ситуации потребуется разработка целой системы показателей социальной и экономической эффективности расходов.

В условиях организации бюджетного процесса, ориентированного на результат, задачей органа государственного финансового контроля является определение степени достижения получателями бюджетных средств запланированных результатов их деятельности, а также результатов выполнения целевых программ. При этом орган государственного финансового контроля должен использовать конкретные показатели, которые

разрабатываются бюджетополучателями для измерения прямых и социальных результатов своей деятельности, в качестве критериев оценки эффективности использования бюджетных средств субъектами бюджетного планирования [6].

Таким образом, главной целью реформы общественных финансов является улучшение качества услуг, оказываемых населению, путем повышения эффективности бюджетных расходов. Эта цель достигается путем поэтапного перехода к эффективному и ответственному управлению общественными финансами, основанному на принципах прозрачности, устойчивости и результативности и отвечающему лучшим образцам международной практики. Осуществленные в ходе бюджетных реформ шаги задали на всех уровнях бюджетной системы определенные рамки для бюджетного планирования в соответствии с принципами БОР и повышения качества принимаемых решений в среднесрочной перспективе, заложили основу для дальнейшего прогресса в сфере управления общественными финансами и последующего достижения главной цели — перехода к управлению общественными финансами в Российской Федерации на принципах прозрачности, устойчивости и эффективности. В то же время далеко не все проблемы были решены. Недостаточная эффективность использования средств бюджета всех уровней послужила причиной принятия еще ряда документов, касающихся вопросов реформирования бюджетного планирования.

Для успешного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо провести еще целый ряд преобразований, касающихся как учреждений бюджетной сферы, так и системы управления бюджетными средствами в целом. Остается надеяться, что дальнейшая модернизация бюджетной системы будет, не менее результативна, и вместе с имеющимися новшествами даст возможность более эффективного и рационального использования расходов бюджета.

Список литературы

1. Нормативно-правовые акты

- 1) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ

2. Научная и учебная литература

- 2) Ананских Н.М. Методологические проблемы оценки эффективности бюджетных расходов.//Бюджет и финансы. 2009. № 3. С. 18-21.
- 3) Беляева Е.В. БОР: инструмент для повышения эффективности работы госорганов //Бюджет. 2005. №11. С. 44-45.
- 4) Заболотнева К.Л. К вопросу об эффективности и результативности бюджетных расходов//Бюджет и финансы. 2009. № 2. С. 2-6.
- 5) Климова А.А. Повышение эффективности бюджетных расходов: учеб. пособие / Под Ред. Климова А.А. – М.: Дело, 2009. С. 520.
- 6) Косов М.А. Аудит эффективности бюджетных расходов//Сборник научных трудов 11-й Международной научно-практической конференции «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика». Санкт-Петербург 2010. Часть1. С. 51-53.

3. Электронные ресурсы

- 7) Официальный сайт Консультант Плюс: www.consultant.ru