## ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ ВНЕДРЕНИИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

М.В.Самарина,

Н.А. Мыльникова

г. Шадринск

Шадринский финансово-экономический колледж-филиал федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академии бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации»

*Направления бюджетной политики на среднесрочную перспективу. Методы оценки эффективности бюджетных расходов. Бюджетирование, ориентированное на результат в практике планирования бюджетных расходов.*

Распределение бюджетных ресурсов для решения социально-экономических задач в сфере государственных и муниципальных финансов, поиск оптимальных критериев, методик распределения ресурсов между публично-правовыми образованиями или между получателями бюджетных средств в рамках одного публично-правового образования — тематика, которая не теряет свою актуальность от года к году.

Последнее десятилетие для бюджетной системы страны ознаменовалось периодом роста бюджетов, ресурсов бюджетной системы, пик которого пришелся на 2007-2008 гг. И если 90-е годы и начало 2000-х проходило под девизом выявления и сокращения избыточных затрат, то с середины 2000-х годов акцент перемещается в сторону поиска способов наиболее эффективного израсходования тех дополнительных доходов, которые стали поступать в бюджетную систему страны.

Однако 2009 г. сформировал отличные от существовавших ранее условий распределения ресурсов бюджетной системы. В новых условиях субъектам бюджетного планирования приходится не распределять дополнительные доходы, а выбирать пути сокращения расходов.

В настоящее время наблюдаются процессы банальной экономии. Но для решения данной задачи программно-целевые методы управления бюджетными расходами не нужны. Едва ли кто-то из субъектов бюджетного планирования может заявить, что применяя метод (алгоритм или технологию) БОРа, они пришли к необходимости сократить затраты на ту или иную цель на столько-то процентов.

Выявление и ранжирование приоритетов расходов возможно путем применения одного из следующих подходов: пропорциональное сокращение всех расходов; деление расходов на социально значимые и второстепенные; выявление приоритетных расходов исходя из готовности субъекта бюджетного планирования отказаться от затрат на реализацию иных собственных целей.

Подход, предполагающий пропорциональное сокращение расходов всех главных распорядителей основан на том, что все сферы бюджетного финансирования равноценны для общества, несмотря на различия в структуре затрат в различных сферах деятельности.

Применяя пропорциональное сокращение бюджетных расходов субъектов бюджетного планирования, мы приходим к формализации их приоритетов, выявляем иерархию затрат, установленную самим субъектом бюджетного планирования. Впоследствии эти приоритеты могут быть сопоставлены между собой и при необходимости внесены коррективы. Уровень сокращения расходов определяется возможностями бюджета.

Определенные предпосылки для реализации данного подхода были заложены еще в 2007 г. — создание автономных учреждений. Однако, как показала практика, правовой формы бюджетных учреждений оказалось недостаточно.

Вполне возможно, что в связи с этим и получила распространение практика дифференциации расходов на социально значимые и второстепенные, которые и подлежали первоочередному сокращению.

Однако если посмотреть на них иначе — это не столько социально значимые расходы, сколько расходы, управление которыми допускает минимальный маневр для принятия управленческого решения.

Такой подход, в отличие от пропорционального сокращения, предполагает, что сферы бюджетного финансирования для населения имеют неравнозначную ценность, и уровень удовлетворенности качеством оказываемых услуг неодинаков. Соответственно, чем выше приоритетность сферы, тем в меньшей степени расходы на данную сферу должны быть подвержены сокращению.

Следующий подход ориентирован на выявление приоритетов исходя из готовности субъекта бюджетного планирования отказаться от затрат на финансирование иных расходов, отнесенных к компетенции данного субъекта. Здесь возможно применение следующих инструментов: анализа использования доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (если таковые доходы имеются); готовности главного распорядителя сократить текущие расходы для мобилизации средств на уплату собственной доли софинансирования; предоставление бюджетных кредитов на конкретные целевые направления.

Перспектива 2010—2012 гг. такова, что регионам и муниципалитетам по-прежнему предстоит выявлять, и сокращать расходы, имеющие меньший приоритет в сравнении с другими затратами, в связи с чем применение технологий БОРа остается также актуальным. Наверное, не следует воспринимать финансовый кризис исключительно как негативное явление для бюджетной системы страны. Помимо сокращения доходной части бюджетов, сокращения ресурсов, которыми располагают публично-правовые образования для решения социально-экономических задач, финансовый кризис дал еще один импульс для переосмысления сложившихся приоритетов затрат с учетом их эффективности.

Эффективность бюджетных расходов - 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 государственной власти и местного самоуправления через призму эффективности их деятельности. Однако зачастую эффективность отождествляют с экономностью, результативностью, рациональностью и т.д.

Можно сформулировать два основных подхода приведения в сопоставимые величины результата и затрат в бюджетном секторе. Первый подход состоит в приведении результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту. Второй — в приведении как результатов бюджетных расходов, так и бюджетных затрат к единому абстрактному эквиваленту — индексу. Каждый подход представлен набором характерных методов измерения эффективности. В зависимости от того, что рассматривается результатом бюджетных расходов, можно сформулировать ряд методов оценки эффективности бюджетных расходов.

Метод оценки доходов бюджета предусматривает расчет эффективности бюджетных расходов исходя из соотношения доходов, полученных в бюджет в результате расходования бюджетных средств к расходам бюджета с учетом временного фактора.

Метод оценки доходов населения определяет эффективность как соотношение дополнительных доходов, полученных гражданами в результате предоставления им бюджетных услуг к бюджетным затратам на предоставление бюджетных услуг с учетом временного фактора.

Метод оценки экономии затрат предусматривает расчет эффективности бюджетных расходов исходя из соотношения достигнутой экономии затрат на предоставление бюджетной услуги к произведенным бюджетным расходам с учетом временного фактора.

Метод оценки стоимости бюджетной услуги предусматривает расчет эффективности бюджетных затрат исходя из соотношения стоимости произведенной бюджетной услуги и затрат бюджета на ее предоставление.

Метод соотношения условных эффективностей предполагает соотношение условной эффективности бюджетных расходов бюджетного учреждения на предоставление определенной бюджетной услуги и условной эффективности аналогичного учреждения по предоставлению данной бюджетной услуги.

Метод оценки изменения потребностей предполагает расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из отношения изменения состояния удовлетворения потребностей жителей в бюджетной услуге к изменению бюджетных расходов на ее предоставление.

На наш взгляд это наиболее перспективный метод оценки измерения эффективности использования бюджетных средств.

В целом, отметим, что приведение к индексным показателям как результатов расходования бюджетных средств, так и самих затрат обусловлено в том случае, когда ориентиром является достижение социального результата наименее затратным способом.

Таким образом, метод оценки эффективности бюджетных расходов обусловлен сформулированными приоритетами бюджетной политики и напрямую зависит от уровня публично-правового образования и сферы применения.

Одним из важнейших направлений бюджетной реформы является разработка и внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). БОР подразумевает прозрачность, подконтрольность и повышение эффективности распределения и использования финансовых ресурсов.

Вопросы нормирования — использования системы социально-экономических нормативов в финансовом планировании являются традиционными для бюджетирования в коммерческих предприятиях. В сфере государственных и муниципальных услуг применение методов нормирования должно преследовать достижение не только конечных экономических, но и социальных целей. Следует отметить, что для разработки адекватных социально-экономических нормативов необходимо располагать данными, характеризующими результаты оказания услуг, в частности, данными, позволяющими провести оценку их эффективности и результативности. Эффективность характеризуется параметрами, проводящими сопоставление результатов с затратами на их достижение.

При проведении планирования и мониторинга результативности оказания бюджетных услуг прежде всего, необходимо определение целей, задач и потребителей услуг бюджетной организации. Цели указывают на желательные долгосрочные результаты. Задачи ориентированы на более конкретные результаты, поддаются измерению и позволяют определить потребителей услуг, получающих блага от деятельности организации.

Результативность и эффективность предполагают, что, во-первых, будут введены некоторые показатели – «индикаторы» используемые для измерения прогресса в достижении поставленных целей, а, во-вторых, будет разработана система сбора информации, необходимой для их оценки.

В России имеется система наблюдения за отдельными составляющими процесса оказания государственных услуг — сбор статистической информации. В отношении оказания услуг обычно собираются сведения о базовом состоянии материальных ресурсов в соответствующей отрасли, определенных аспектах их использования, о потребителях услуг. Однако сбор данных о результатах оказания услуг, качестве, степени удовлетворенности потребителей практически не осуществляется. При этом, как правило, сам ожидаемый результат оказания услуги заранее не определен. Такая система наблюдения не отвечает требованиям ориентированного на результат бюджетирования.

Оценка эффективности программных расходов является продолжением наблюдения и включает в себя следующие элементы:

1. Оценка планирования;
2. Оценка результативности программы;
3. Оценка соблюдения плана реализации программы;
4. Оценка эффективности реализации программы;
5. Оценка соблюдения процедур при реализации программы.

Несмотря на очевидные достоинства бюджетирования, ориентированного на результат, с ним также связаны определенные проблемы:

1. Бюджетное задание, как уже отмечалось выше, необходимо увязать с конечным, социально значимым результатом. Установление такой связи может потребовать проведения дополнительных исследований в социальной и экономических сферах, далеко выходящих за рамки собственно бюджетного процесса и требующих дополнительных затрат.

2. Необходимо создание системы контроля качества государственных (муниципальных) услуг, что также потребует дополнительных затрат.

3. Достаточно сложным и также затратным процессом является сама разработка и поддержка в актуальном состоянии норматива финансирования.

4. Бюджетирование, ориентированное на результат, необходимо сопоставлять с традиционными методиками. Это облегчит процесс бюджетирования в переходный период от традиционного бюджетирования к БОР, а в дальнейшем может использоваться в целях организации системы контроля расходования бюджетных средств. При этом, как уже отмечалось, обязательным является установление взаимосвязи показателей, характеризующих непосредственное планирование деятельности сети бюджетных учреждений, с конечными, отражающими достижение социальных целей.

5. Для наибольшей эффективности и упрощения расчетов методика бюджетирования, ориентированного на результат, должна использовать автоматизированные технологии приема, подготовки, учета, организации хранения и использования архивной, текущей и прогнозной информации, необходимой для обеспечения деятельности бюджетных организаций, формирования централизованного электронного хранилища документов и данных, сегментированного по функциональному назначению и принадлежности. Таким образом, БОР требует серьезного и комплексного подхода к его внедрению, составления стандарта государственных и муниципальных услуг, автоматизации процесса. В то же время бюджетирование, ориентированное на результат, является очень емким инструментом, позволяющим обеспечить прозрачность и высокую отдачу управления финансовыми ресурсами. Ориентация на результаты способствует подотчетности и направляет внимание и ресурсы на улучшение результатов деятельности бюджетных организаций.

Список литературы:

1. Завьялов Д.Ю. Оптимизация бюджетных расходов в условиях финансового кризиса // Финансы. 2009. №12. С. 9-12
2. Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. 2008. №10. С. 6-10.
3. Батина И.Н., Тульская А.Ю. БОР как инструмент повышения эффективности бюджетных услуг // Финансы. 2008. №8. С. 19-22.