

ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ (на примере Самарской области)

© 2009 Н.Е. Фомина*

Ключевые слова: бюджетные расходы, бюджетирование, ориентированное на результат, аудит результативности, показатели эффективности и результативности, целевые программы, автономные учреждения.

Важной частью бюджетной политики является управление государственными расходами. Органы власти стараются отрегулировать расходы по приоритетам, увязать показатели эффективности и результативности с бюджетными расходами и сократить текущие расходы бюджета. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, изменяет концепцию управления государственными расходами.

Управление государственными расходами представляет собой важную часть бюджетной политики и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета в части расходов, а также контролем над его исполнением. В условиях кризиса органы власти субъектов и местного самоуправления стараются отрегулировать расходы по приоритетам, увязать показатели эффективности и результативности с бюджетными расходами и сократить текущие расходы бюджета.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), или программно-целевого бюджетирования (Result-based Management / Performance Budgeting), изменяет в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами¹.

Бюджетирование является специальным методом регулирования, важным элементом финансового планирования деятельности органов местного самоуправления. Его последовательность определяется через ряд этапов: формулировка системы целей и стратегий их реализации (план); комплекс мероприятий по их реализации (программа); финансовые сметы, балансы и финансовые результаты (бюджет). Финансовое планирование представляет собой особую технологию планирования, основанную на использовании бюджетных методов, включающую организацию учета и контроля за движением денежных средств и результатами в оперативном-тактическом и стратегическом разрезе.

Использование бюджетирования в управлении обладает рядом преимуществ: во-первых, бюджетирование на основе расчета и анализа финансовых параметров позволяет заранее оценить финансовую состоятельность отдельных видов экономической деятельности органов власти субъекта РФ и муниципального образования; во-вторых, бюджетирование позволяет сделать бюджет «прозрачным»; в-третьих, выявить и вовлечь в дело неработающие и неэффективные активы (объекты имущества), оптимизировать их структуру.

В концепции БОР изменяется характер ответственности отраслевых подразделений органов управления. На них возлагается ответственность, в первую очередь, за достижение запланированных результатов. Повышение ответственности должно сопровождаться увеличением самостоятельности в расходовании финансовых средств и бюджетополучатели получают большую свободу в использовании средств для повышения эффективности программ, т.е. максимизации результатов относительно затрат, или минимизации затрат относительно результатов. При БОР распорядители бюджетных средств имеют полномочия по частичному перераспределению ресурсов между программами, а также право в рамках установленных лимитов использовать сэкономленные средства в следующем бюджетном году. Все это расширяет возможности эффективного использования бюджетных ресурсов.

Система контроля за исполнением бюджета при бюджетировании, ориентированном на результат также меняется. Фактически отменя-

* Фомина Наталья Евгеньевна, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: natalia.thomas@mail.ru.

ется контроль за целевым использованием средств. На смену ему приходит контроль за соответствием достигнутых результатов установленным целям. Контролируется не столько само расходование бюджетных средств, сколько достижение поставленных целей и задач.

Концепция БОР подразумевает максимальное обеспечение открытости и доступности всей бюджетной информации, позволяющей всем заинтересованным лицам судить о том, насколько эффективно тратятся деньги налогоплательщиков, насколько эффективно работают органы власти.

Применение методологии бюджетирования, ориентированного на результат, в настоящий момент на региональном и местном уровне может быть более успешным, чем на федеральном. Эта ситуация объясняется несколькими обстоятельствами. Во-первых, технически проще обработать методику на объектах меньших размеров. Во-вторых, социальную значимость расходов сформулировать и оценить проще, чем на федеральном уровне, так как задачи, решаемые на региональном и местном уровнях, чаще всего носят характер конкретной бюджетной услуги.

В 2008 году в Самарской области осуществлен переход от управления затратами к управлению результатами, выражающийся в направлении бюджетных средств на достижение социально значимых и количественно измеримых результатов деятельности органов государственной власти субъекта с одновременным контролем за достижением намеченных целей и результатов. С этой целью Правительством Самарской области принято Постановление от 17.04.2008 г. № 103 “О подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Самарской области” и Постановлением от 24.12.2008 г. № 533 утверждено “Доклад о результатах и основных направлениях деятельности аппарата Правительства Самарской области в 2008 году”.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования является одним из важнейших инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, и представляют собой формализованную систему целей, задач и показателей результативности деятельности органов исполнительной власти Самарской области,

дающую представление об основных, значимых для общества направлениях и результатах их деятельности и содержащую обоснование потребности в ресурсах, необходимых для достижения этих результатов.

Непосредственной задачей подготовки Докладов является обеспечение Правительства Самарской области информацией, необходимой для составления проекта областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период и доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Самарской области.

Ключевым элементом Докладов являются показатели результативности деятельности субъектов бюджетного планирования Самарской области.

Система показателей позволяет на регулярной основе отслеживать степень достижения целей и выполнения задач, проводить мониторинг эффективности государственных расходов. При этом упраздняется детальная регламентация расходов и распорядителям бюджетных средств предоставляется большая свобода действий.

Такой подход позволяет оценить результативность государственных расходов, повысить степень ответственности распорядителей и получателей бюджетных средств за их эффективное использование, на основе полученных данных определить оптимальные пути использования имеющихся ресурсов в интересах граждан.

Важную роль в процессе бюджетного планирования при БОР играют показатели результативности выполнения программы в предыдущие годы, собранные в ходе мониторинга. Эти данные позволяют:

- ◆ получить базовую информацию для формирования и обоснования бюджета;
- ◆ оценить эффективность выполнения программ, выявить неэффективно выполняемые программы и эффективно работающие программы с целью дальнейшей корректировки политики в области распределения государственных ресурсов с учетом приоритетов государственной политики.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации” и закрепления

показателей результативности деятельности в Самарской области принято Постановление “О показателях результативности деятельности органов исполнительной власти Самарской области” от 02.10.2008 г. № 112.

В процессе внедрения оценочные показатели могут меняться с учетом изменяющихся условий и анализа предыдущих периодов.

Однако именно разработка системы показателей социальной и экономической эффективности государственных расходов является одной из главных проблем при внедрении программно-целевого бюджетирования.

В настоящее время программно-целевое планирование в Самарской области осуществляется в порядке долгосрочных и ведомственных целевых программ. Работа осуществляется на основании постановлений Правительства области. Особое внимание уделяется обоснованию целей и расчету затрат на планируемые мероприятия. Долгосрочные целевые программы включают крупные по объему и требующие длительных сроков реализации проекты, ведомственные целевые программы - объединяют расходы на предоставление услуг, реализацию менее крупных проектов. В трехлетнем областном бюджете на 2009-2011 гг. предусмотрена реализация 18 бюджетных целевых программ.

С целью оптимизации бюджетных расходов в Самарской области принято Постановление о создании государственных автономных учреждений путем изменения типа существующих государственных учреждений. Автономные учреждения создаются на базе имущества, находящегося в собственности Самарской области и на условиях и порядке формирования задания органом исполнительной власти Самарской области. Учредитель устанавливает в задании требования к качеству и (или) объему (составу), условиям, порядку и результатам оказания государственным автономным учреждением услуг. Задание устанавливается в соответствии с основной деятельностью, предусмотренной уставом государственного автономного учреждения. Финансовое обеспечение выполнения задания за счет средств областного бюджета осуществляется путем предоставления государственному автономному учреждению субсидий на возмещение нормативных затрат на выполнение задания. Расчет размера нормативных затрат производится учредителем на основании утвержденных нормативов затрат на оказание услуг физическим и юридическим лицам в рамках задания.

По нашему мнению, переход к системе бюджетирования, ориентированного на результат должен осуществляться постепенно. Система бюджетов индивидуальна для каждой организации и, прежде всего, определяется его отраслевой принадлежностью.

Все мероприятия, реализуемые в Самарской области, являются необходимой основой для внедрения управления по результатам и бюджетирования, ориентированного на результат. В рамках продолжения работы в этом направлении необходимо:

- ♦ повышать самостоятельность, мотивацию и ответственность органов исполнительной власти и отдельно взятых структурных подразделений;

- ♦ расширять конкурентные принципы распределения бюджетных ресурсов среди ведомств и муниципалитетов;

- ♦ применять методы оценки планируемых и отчетных результатов использования бюджетных средств и достижения полученных результатов с последующей корректировкой объемов финансовых ресурсов;

- ♦ создавать систему внутреннего аудита результативности работы на ведомственном уровне;

- ♦ разработать систему стимулирования сотрудников в зависимости от результатов деятельности;

- ♦ осуществлять перевод государственных учреждений в иные организационно-правовые формы (автономные учреждения, автономные некоммерческие организации) и передачу части функций частным компаниям.

Рассмотренные меры позволят эффективнее использовать систему бюджетирования, ориентированного на результат, и, как следствие, будут способствовать повышению результативности бюджетных расходов в Самарской области.

¹ Бюджетный кодекс.

² Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях”.

³ См.: *Аксененко А.В.* Бюджетирование, ориентированное на результат: региональный опыт внедрения // *Финансы*. 2009. № 1. С. 20; *Фомина Н.Е.* Формирование и исполнение бюджетов поселений Самарской области в современных условиях // *Вестн. Самар. гос. экон. ун-та*. 2009. № 2. С. 92.

Поступила в редакцию 25.04.2009 г.