

*Ольга Борисовна ВЕРЕТЕННИКОВА —  
доктор экономических наук, профессор*

*Евгения Евгеньевна ЕРОФЕЕВА —  
соискатель кафедры финансов,  
денежного обращения и кредита  
Уральского государственного  
экономического университета*

УДК 336.146(470.54)

## **МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ**

*АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются проблемы повышения результативности бюджетного процесса в рамках проведения бюджетной реформы в РФ. Авторами выделяются основные принципы бюджетного планирования по методу, ориентированному на результат. Обосновывается актуальность решения проблемы мониторинга результативности бюджетных расходов и предлагается авторская методика введения такого мониторинга. Определяются направления совершенствования бюджетного процесса при использовании методики авторов.*

*This article looks through such current topic as improvement of budget process under the budget reform in Russian Federation. Authors give main principles of performance budgeting. They explain the actuality of such problem as efficiency monitoring of budget expenses and suggests methods of introduction efficiency monitoring. They identify possible ways to develop budget process using author's methods.*

Вопрос повышения эффективности бюджетных расходов поднимается в Российской Федерации не первый год и требует скорейшего решения в рамках планируемой бюджетной реформы.

Главными недостатками системы постатейного бюджетирования, существующей в настоящее время, являются отсутствие системы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, низкий уровень ответственности и инициативности нижнего звена государственного (муниципального) управления, отсутствие заинтересованности в экономии средств.

В рамках концепции *управления ресурсами* бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации Российской Федерации. В такой ситуации получатели бюджетных средств лишаются каких-либо стимулов к повышению качества своих услуг и снижению их себестоимости. Например, школа, которая финансируется в зависимости от количества учеников, заинтересована в максимальной наполняемости классов в ущерб качеству обучения. Но если показателем деятельности школы станет не выпуск учеников, а, допустим, процент учеников, поступивших после окончания школы в высшие учебные заведения, подход школы к организации учебного процесса будет совсем другим.

Дорожные и строительные организации также не заинтересованы в высоком качестве проводимых работ, поскольку за повторный ремонт они снова получают бюджетные ассигнования.

Кроме того, получатели бюджетных средств не мотивированы на снижение издержек. Например, если организация экономит на оплате коммунальных услуг, то на следующий год лимиты финансирования будут ниже.

Бюджетная реформа — обоснованный и своевременный шаг к повышению результативности и эффективности бюджетных расходов после организации прозрачного бюджетного процесса, наведения порядка в управлении государственными и муниципальными финансами, частичного устранения проблемы нецелевого использования бюджетных средств благодаря внедрению казначейской системы исполнения бюджета.

Предпосылки перехода к новой модели бюджетирования в России содержатся в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2004 г., Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 г.), федеральной целевой программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)», «Принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г.», а также в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг.

Целью реформирования бюджетного процесса является создание условий для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Отметим факт, что преобразования, происходящие в нашей стране, нацелены на повышение качества жизни граждан. Президент России в Посланиях Федеральному собранию Российской Федерации указывал на эту цель как на основную. На достижение указанной цели направлено реформирование бюджетного процесса.

Суть реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от *управления бюджетными ресурсами (затратами)* на *управление результатами* путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция *бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования*. Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Сложность концепции бюджетирования, ориентированного на результат, обусловлена тем, что этот метод можно применять как для планирования расходов органов государственной власти и местного самоуправления, так и для планирования расходов отдельных бюджетных учреждений, государственных предприятий и др. Естественно, что в каждом конкретном случае возникают свои особенности, которые, впрочем, не меняют существа дела.

Единого общепринятого определения бюджетирования, ориентированного на результат, не существует. Это объясняется комплексностью понятия, его «открытостью», способностью эволюционировать. В самом общем виде программно-целевое бюджетирование можно определить как систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью. Хотя в этом определении идет речь о программно-целевом методе как о системе бюджетного планирования, одним только планированием особенности этого метода не ограничиваются. Программно-целевой подход оказывает влияние на все стадии бюджетного процесса. Вследствие этого программно-целевой характер принимают и исполнение бюджета, и контроль за ним.

Финансирование в зависимости от результатов должно применяться и при составлении бюджета. Дело в том, что качество исполнения бюджетных услуг в стандартном формате бюджета (в том числе принятом в России) проконтролировать довольно сложно. Тем более сложно контролировать значимость тех или иных мероприятий, финансирующихся из бюджета, соответствие затраченных ресурсов и полученного результата (эффекта).

Итак, бюджетирование, ориентированное на результат, — это подход к бюджетному процессу, при котором расходование финансовых ресурсов связывается с ожидаемыми общественно значимыми результатами.

Таким образом, мы приходим к дефиниции основных принципов бюджетного планирования по методу, ориентированному на достижение результатов. По нашему мнению, они заключаются:

- 1) в ориентации на потребности населения;
- 2) в концентрации на достижении результатов (распределение бюджетных ресурсов по целям и задачам);
- 3) в определении значимости всех действий (положительный общественный эффект от услуги);
- 4) в ответственном расходовании бюджетных средств (учет последствий принимаемых решений).

Считаем, что учет основных принципов бюджетирования, ориентированного на результат, при обсуждении проекта бюджета позволит сформировать результативный и эффективный бюджет.

Кроме того, в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса должны быть определены методы мониторинга результативности расходов. Он не является открытием в сфере управления общественными финансами. В том или ином виде мониторинг результативности уже существует, хотя носит фрагментарный характер. Не определены порядок организации мониторинга и его взаимодействия с основными этапами бюджетного процесса и управления общественными финансами. В результате принимаются неверные решения, реализуются программы, которые не приносят пользы.

По нашему мнению, система планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов подразумевает регулярный сбор и учет данных о текущих результатах предоставления услуг (реализации программ), затратах и т. д. для определения того, достигаются ли поставленные цели и насколько эффективно предоставляются услуги.

Проведение своевременного, регулярного и качественного мониторинга результативности позволит поддерживать обмен информацией о целях проводимых мероприятий, их ходе, препятствиях на пути выполнения и результатах; определить стратегию; сосредоточить внимание исполнителей на достижении конкретных намеченных результатов; облегчить проведение анализа существующих тенденций; завоевать доверие общественности к программе путем обнародования ее результатов и др.

Считаем верным систематизацию процесса проведения мониторинга в виде логической цепочки звеньев: Задача — Ресурсы — Мероприятия — Прямые результаты (продукт) — Конечные результаты — Воздействие (эффект).

Несмотря на то, что сегодня часто говорится о подходах к бюджетному планированию, существуют различные методики с описанием методов бюджетирования, на практике требуются значительные усилия для внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, и проведения мониторинга в муниципальном образовании. Причиной этому могут быть ряд препятствий:

- отсутствие необходимых знаний и навыков;
- недостаток ресурсов (финансовых, временных, кадровых, материальных);

— противодействие со стороны бюджетополучателей и других заинтересованных лиц;

— необходимость проведения реформы бюджетной системы (ряд нововведений требует внесения изменений на федеральном уровне).

В свете проводимой реформы авторы разработали методику ведения мониторинга результативности бюджетных расходов в виде совокупности приемов по введению мониторинга, анализу данных, систематизации работы. Кроме того, предлагаемая методика решает проблемы обеспечения прозрачности расходов бюджета, их результативности, повышения качества бюджетных данных. Авторская методика рассчитана на уровень муниципального образования, но может применяться с некоторой адаптацией на федеральном и региональном уровнях.

Сформулируем проблему обеспечения прозрачности расходов бюджета. Руководство муниципального образования должно иметь полную и объективную картину о расходах местных бюджетов в среднесрочной и долгосрочной перспективе, обусловленных уже существующими обязательствами.

Предлагаемая методика позволяет получить и представить разнородные данные в единой структуре отчетов, что обеспечивает необходимую прозрачность для принятия властями муниципального образования обоснованных решений.

Актуальным вопросом бюджетного планирования является и то, что часто при расчете бюджета не принимается во внимание соответствие производимых затрат и соответствующих им результатов, не определены желаемые результаты и связи между ними. При планировании не анализируются альтернативные варианты выполнения программ и их вклад в достижение конечных целей.

В результате в бюджете муниципального образования часто содержатся мероприятия, которые осуществляются «по инерции», не учитывается то, что существуют альтернативные проекты решения проблемы, зачастую являющиеся более экономными.

Внедрение мониторинга результативности позволяет при планировании бюджета сокращать бюджетные расходы, а значит, использовать бюджетные средства более эффективно.

Рассмотрим подробнее предлагаемый авторами методический подход (рис. 1).

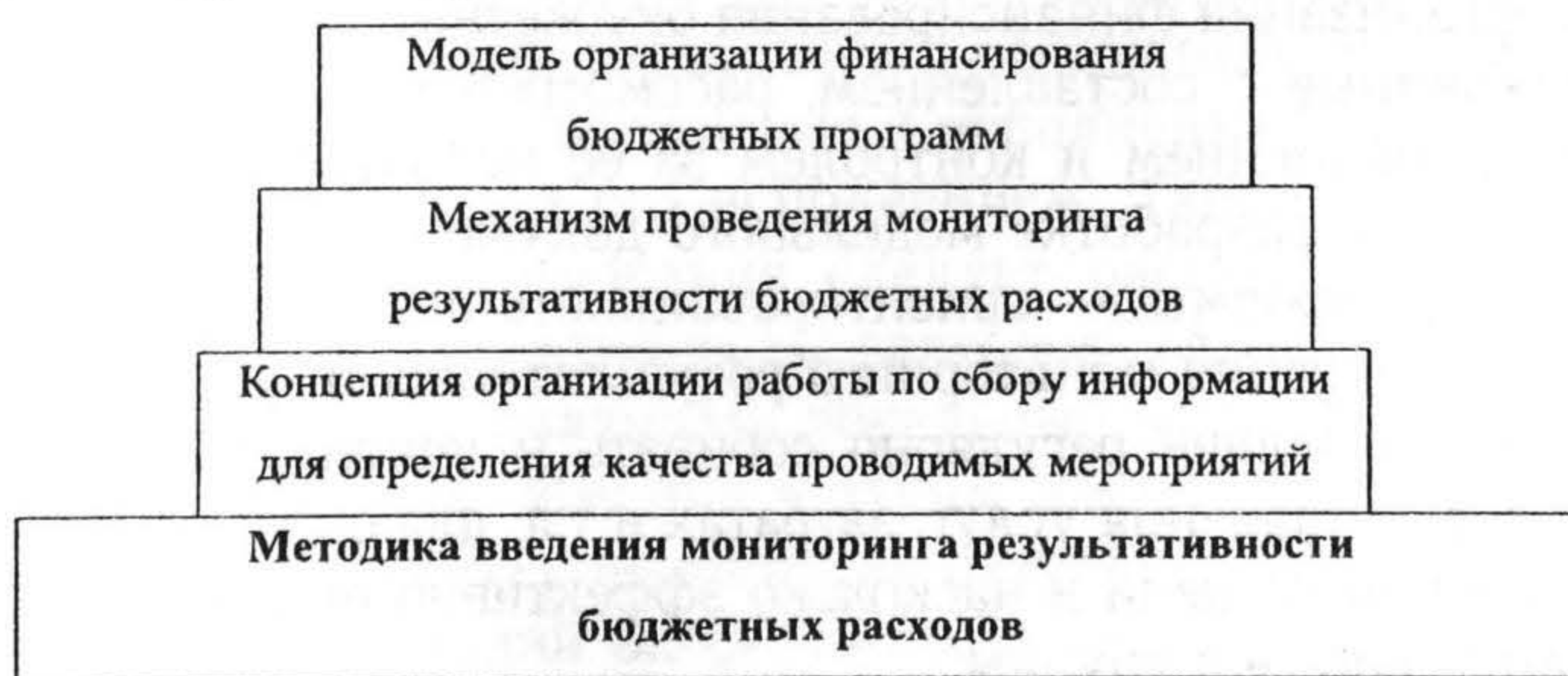


Рис. 1. Методические основы введения мониторинга результативности бюджетных расходов на территории муниципального образования

Одним из направлений реформы является максимальное распределение средств бюджета по программам, т. к. это позволит проследить взаимосвязь между поставленными целями, осуществленными бюджетными расходами, выполненными мероприятиями и достигнутыми результатами.

Модель организации финансирования бюджетных программ представляет собой описание процесса работы над ними. Она позволяет систематизировать работу, создать четкую структуру взаимодействия между финансовыми органами, исполнительной властью и бюджетополучателями.

Механизм проведения мониторинга результативности бюджетных расходов раскрывает внутреннее устройство, систему применения мониторинга и введения его с помощью модели.

Ранее мы упомянули, что преобразования, происходящие в нашей стране, нацелены на повышение качества жизни граждан. В связи с этим концепция организации работы по сбору информации — это способ трактовки этого процесса для определения качества проводимых мероприятий, руководящая идея для их систематического освещения.

Местное самоуправление наиболее приближено к населению, поэтому совершенствование этого уровня является самым значимым.

Авторская методика реализована при организации бюджетирования г. Екатеринбурга, в частности, при планировании Программы мероприятий по рациональному использованию земельных ресурсов на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

В процессе разработки и внедрения мониторинга результативности бюджетных расходов в муниципальном образовании «город Екатеринбург» использовался экспериментальный подход, суть которого заключается в выполнении следующих шагов:

1. Проведение предварительного обследования состояния, сбор информации об организации бюджетного процесса (областях ответственности, используемых данных).

2. Формирование предложений по улучшению бюджетного процесса на территории муниципального образования.

3. Разработка модели организации финансирования бюджетных программ.

4. Разработка концепции организации работы по сбору информации для определения качества проводимых мероприятий.

5. Разработка механизма проведения мониторинга результативности бюджетных расходов.

6. Внедрение мониторинга результативности расходов бюджета г. Екатеринбурга.

7. Анализ результатов внедрения.

Модель организации финансирования бюджетных программ определяет особенности, связанные с составлением, рассмотрением проекта программы, утверждением, исполнением и контролем за ее исполнением. Кроме того, роль авторов состояла в разработке модельного документа, учитывающего требования проводимой реформы — ориентированность на результат.

Механизм внедрения мониторинга результативности устанавливает следующие этапы, позволяющие регулярно собирать и учитывать данные о текущих результатах предоставления услуг, затратах и т.д. для определения того, достигаются ли поставленные цели и насколько эффективно предоставляются услуги:

- создание рабочей группы;
- определение целей и задач, ожидаемых результатов;
- разработка показателей мониторинга;
- определение методов сбора данных;
- анализ данных;
- определение способов использования данных, полученных в ходе мониторинга, разработка форм отчетности;
- составление плана действий по улучшению качества работ, услуг.

Полный набор свойств и характеристик продукта или услуги определяет качество, т. е. каким образом организация (государство) выполняет поставленную задачу, удовлетворены ли основные потребности. Конечные результаты устанавливаются исходя из оценки населением качества той или иной услуги.

Концепция организации работы по сбору информации для определения качества проводимых мероприятий позволяет повысить прозрачность бюджетных расходов с помощью доступа граждан к отчетам и заключениям и организации активного участия граждан в бюджетном процессе.

В ходе формирования программы, ориентированной на результат, и внедрения мониторинга результативности расходов получены следующие итоги:

1. Отлажена процедура составления программы на будущий период (методика позволяет формировать и контролировать как краткосрочные программы на 1 год, так и долгосрочные на 5 лет).

2. Отлажена процедура подготовки отчетов о проведении работ и об их качестве.

3. Сформирована процедура участия населения в бюджетном процессе на стадиях планирования бюджета и его исполнения.

В заключение приведем направления совершенствования бюджетного процесса, обеспечиваемые предлагаемой методикой.

Совершенство- вание бюджетного процесса	Повышение прозрачности бюджетных расходов: -доступ граждан к отчетам и заключениям -организация активного участия граждан в бюджетном процессе
	Обеспечение результативности и эффективности: -использование показателей результативности -контроль за исполнением поставленных целей, задач -децентрализация полномочий
	Укрепление бюджетной дисциплины: -прозрачность бюджетных документов -прозрачность бюджетного процесса
	Статистическая база: -сопоставимость бюджетных данных -повышение качества бюджетных данных -постоянство и непрерывность получения информации

Рис. 2. Направления совершенствования бюджетного процесса при использовании авторской методики

Управление 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. Таким образом, совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности расходов. Меры совершенствования бюджетного процесса могут оказывать локальный эффект, а могут приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления расходами.

По результатам апробации авторской методики введения мониторинга результативности бюджетных расходов в муниципальном образовании «город Екатеринбург» можно сделать вывод, что предложенная методика позволяет упорядочить и оптимизировать существующий процесс финансирования бюджетных программ, организовать работу по сбору информации для определения качества выполняемых работ, проводить мониторинг результативности расходов. Это дает возможность применяющим ее органам безболезненно перейти на технологию среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат.