

Гусов А. З.

*доктор экономических наук, профессор,
Российская академия предпринимательства*

Лукьянова А. В.

*соискатель, кандидат экономических наук, доцент,
Российская академия предпринимательства*

Повышение эффективности бюджетных расходов на оказание социальных услуг населению

***Аннотация.** В статье дается анализ сущности и основных путей совершенствования планирования бюджетных расходов на государственные и муниципальные социальные услуги населению, рассматриваются проблемы и методы повышения эффективности бюджетных расходов на развитие социальной сферы.*

***Ключевые слова:** социальные услуги, государственный и муниципальный бюджет, бюджетное планирование, нормативный метод, бюджетирование.*

Improving the efficiency of budget for the provision of social services rendered

***The summary.** The article analyzes the nature and fundamental ways to improve the planning of budget spending on state and municipal social services to the public, are considered the problems and methods to improve the efficiency of budget expenditures on social development.*

***Keywords:** social services, state and municipal budget, budgetary planning, regulatory method, budgeting.*

Основной целью управления общественными финансами в социальной сфере является предоставление бюджетных (государственных или муниципальных) услуг для населения. При этом важной целью управления государственными и муниципальными финансами в социальной сфере так же является эффективность и результативность бюджетных расходов. Два данных тезиса определяют основной подход к реализации положений Бюджетного кодекса РФ¹ — формирование государственных заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг на основе новых управленческих подходов и новой системы учета и планирования бюджетных расходов, направленных на повышении их эффективности.

¹ Бюджетный кодекс РФ — «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

В настоящее время в рамках проводимой бюджетной реформы и внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат в бюджетный процесс финансовыми и экономическими органами регионов и муниципалитетов в РФ ведется работа по внедрению новых методов и походов планирования расходов в разрезе государственных (муниципальных) услуг в социальных отраслях.

Опыт передовых стран, осуществивших бюджетную реформу несколько десятилетий назад, показывает, что реформа такого типа — это многоэтапный многолетний процесс, в ходе которого конкретные методы управления результатами и расходами будут неизбежно изменяться и совершенствоваться².

В российской экономической литературе существует несколько подходов к определению понятия бюджетирования. Так, М. Афанасьев рассматривает бюджетирование как комплекс действий по подготовке проекта и исполнению бюджета, подведению итогов исполнения бюджета и контролю за расходованием бюджетных средств³.

Более развёрнутое определение понятия бюджетирования даёт А. Лавров: «Бюджетирование — это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учётом приоритетов государственной политики и общественной значимости, ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств»⁴.

Отметим, что предпосылки к появлению метода бюджетирования были заложены в Бюджетном Кодексе РФ, в котором основным из заявленных принципов при формировании бюджетной системы определена «экономность расходования бюджетных средств, необходимость достижения при составлении и исполнении бюджетов заданных результатов с использованием наименьшего объёма средств или достижение наилучшего результата с использованием определённого бюджетом объёма средств»⁵.

Реформа бюджетного планирования расходов вызвана целым рядом объективных причин, обусловленных потребностью реализации государственной политики в области бюджетирования и управления

² Анисимов С. А. Бюджетная политика как источник экономического роста / С. А. Анисимов, В. А. Максимов // Финансы. 2005. № 1. С. 17.

³ Афанасьев М. П. Реформа федерального бюджета. М.: ВШЭ. 2004. С. 128.

⁴ Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. 2004. № 3. С. 10.

⁵ Бюджетный кодекс РФ — «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

государственными финансовыми ресурсами. Принципиально важно в этом подходе не само по себе формальное установление целей и критериев, что является обычной управленческой процедурой, но именно попытка сопоставления затрат и результатов и распределения ресурсов в зависимости от результатов, потенциальных или достигнутых.

Можно отметить, что безадресность государственных расходов преодолевается применением федеральных целевых программ. Но практически и при их обосновании результаты зачастую сформулированы так, что не поддаются точной количественной оценке, а сами программы не позволяют судить о степени достижения поставленных целей. На данный момент Министерством финансов РФ ведется работа по внедрению следующих новых для российской управленческой практики инструментов бюджетирования:

- бюджетирование, ориентированное на результат деятельности учреждения;
- организация бюджетной функциональной классификации расходов бюджетов по программному принципу в соответствии с целями и задачами государственной политики;
- среднесрочное бюджетное планирование;
- повышение эффективности бюджетных расходов.

Таким образом, переход к бюджетированию, ориентированному на результат осуществляется с целью повышения эффективности государственных расходов за счет концентрации этих расходов на наиболее важных для общества направлениях, и заключается в реформировании бюджетного процесса, при котором планирование, выделение бюджетных средств должно обосновываться ожидаемым результатом их расходования.

Метод бюджетирования, ориентированный на результат, реализуется посредством внедрения соответствующих правил и процедур в бюджетный процесс. Однако следует отметить, что успех от внедрения бюджетирования, ориентированного на результат зависит от создания полноценной системы планирования и финансирования бюджетных расходов по целям и задачам развития социальной сферы в целом.

В настоящее время основной целью бюджетирования является оптимизация бюджетных расходов на уровне отраслевых ведомств за счет финансирования бюджетных расходов в разрезе государственных и муниципальных услуг. Данный подход вызван потребностью в строгой экономии бюджетных средств и необходимостью оптимизации содержания бюджетной сети учреждений. Однако переход к новым принципам финансирования государственных и муниципальных услуг не мо-

жет быть выполнен одномоментно. Он требует выполнения ряда мероприятий, часть из которых должна быть глубоко проработана методологически.

Основными мероприятиями перехода от сметного финансирования к планированию бюджетных расходов в разрезе бюджетных услуг являются:

- формирование перечня государственных услуг в соответствии с разграничением бюджетных полномочий;
- разработка и внедрение методологии оценки стоимости бюджетных услуг;
- формирование государственных заданий на основе перечня государственных услуг.

Вплоть до 2010 года финансирование социальной сферы носило преимущественно затратный характер, так как планирование расходов бюджетов осуществлялось на основе сметного финансирования расходов учреждений, индексируемых ежегодно с учетом уровня инфляции, что, в свою очередь, приводило к высокой дифференциации расходов, как в разрезе субъектов РФ, так и в разрезе муниципальных образований. Примеры данной дифференциации представлены на рис. 1 и рис. 2, где наглядно можно увидеть различный уровень финансирования расходов на примере расходов бюджетов субъектов РФ по отрасли «Образование» и по отрасли «Здравоохранение и спорт». Данные тенденции присущи любым социальным отраслям, в том числе культуре, социальной политике, государственному управлению и т.д.

Эффективность деятельности в условиях затратности услуг в социальной сфере основана на построении оптимальной модели финансового управления расходами конкретного учреждения или организации, оказывающего государственную (муниципальную) услугу.

Основными мероприятиями по повышению эффективности бюджетных расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг на современном этапе являются:

- инвентаризация расходов;
- выявление неэффективных расходов;
- создание условий для повышения эффективности деятельности учреждений.

Данные мероприятия взаимосвязаны и их последовательность позволяет определить конкретную и обоснованную систему планирования и учета бюджетных расходов в разрезе бюджетных услуг.

Рассмотрим более подробно каждый из этапов.

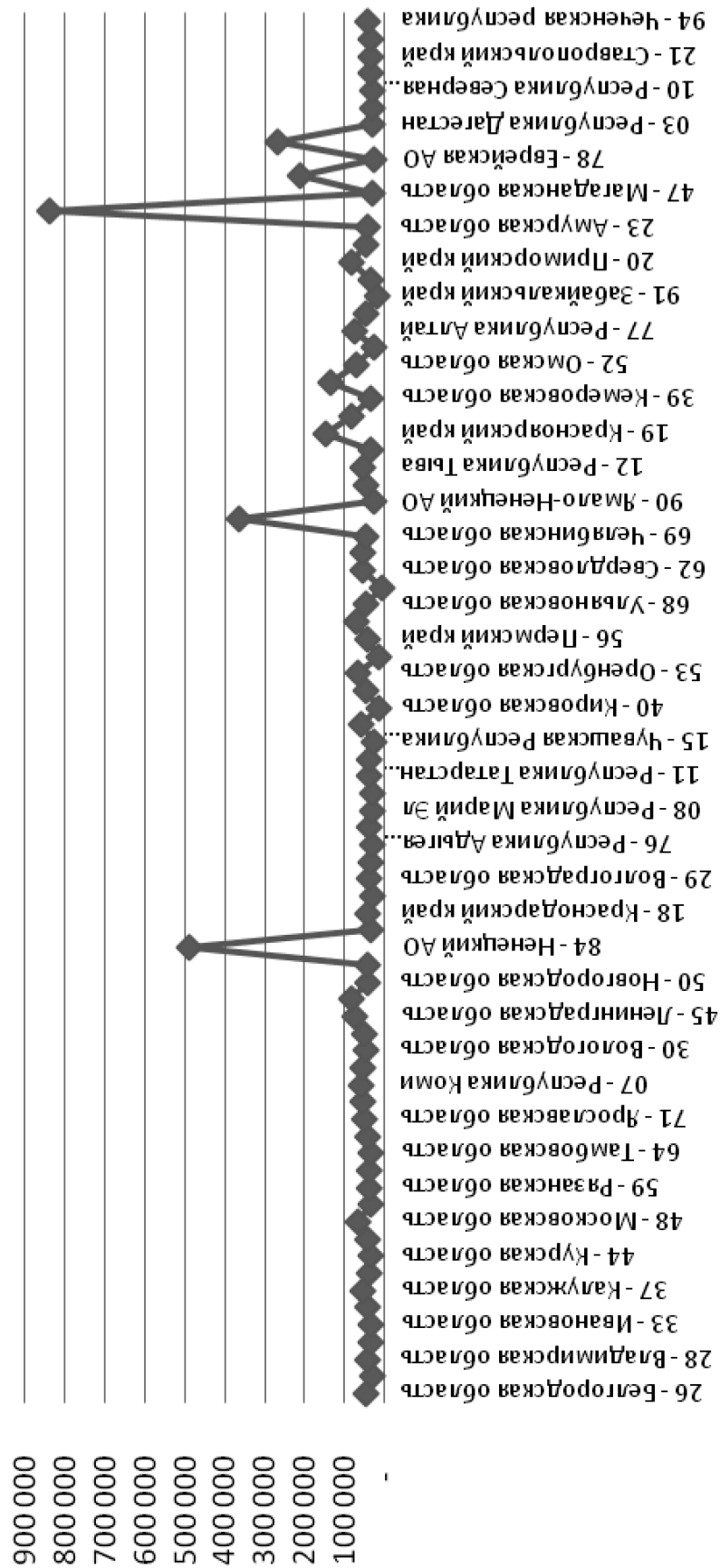


Рис. 1. Дифференциация расходов на одного жителя на образование в 2010г. в субъектах РФ (руб. на чел. в год) ⁶

⁶ Источник: составлено на основе данных Министерства финансов РФ.

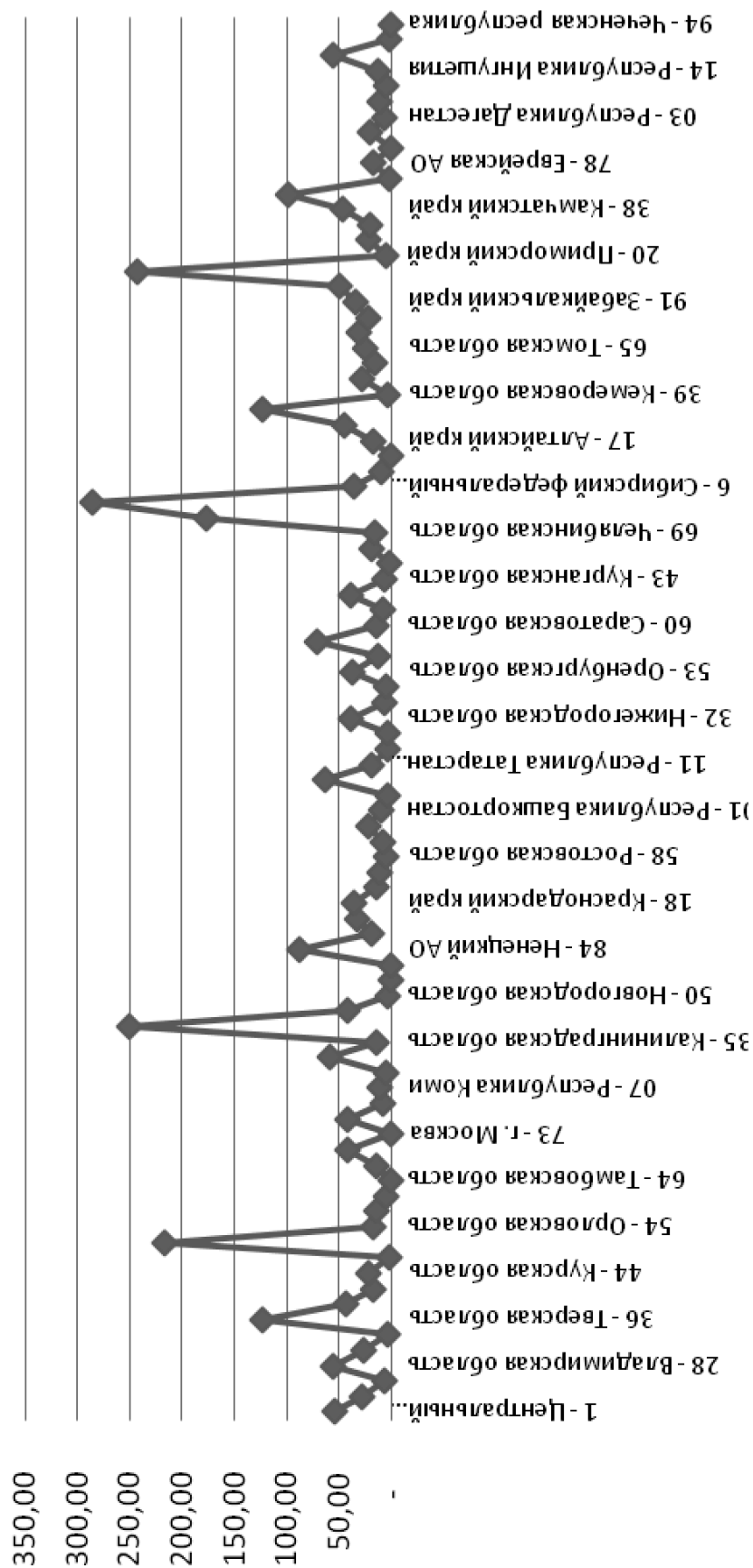


Рис. 2. Дифференциация расходов на одного жителя на здравоохранение и спорт в 2010г. в субъектах РФ (руб. на чел. в год) ⁷

⁷ Источник: составлено на основе данных Министерства финансов РФ.

Инвентаризация расходов бюджетов подразумевает два основных направления деятельности:

- анализ всех бюджетных расходов в соответствии с нормативно-правовыми актами и полномочиями, установленными БК РФ, ФЗ №184 и ФЗ №131, исключение дублирующих полномочий;
- анализ государственных (муниципальных) услуг в соответствии с установленными полномочиями.

Выявление неэффективных расходов основывается на анализе всех расходов учреждений на оказание государственных (муниципальных) услуг для выделения основных расходов в соответствии с законодательно установленными полномочиями и ограничения финансирования дополнительных расходов учреждений, оказывающих услуги.

Создание условий для повышения эффективности деятельности учреждений включает выделение ассигнований учреждениям на оказание услуг на исполнение государственных (муниципальных) заданий без детализации по статьям расходов, т.е. одной строкой в рамках одной услуги, перевод дополнительных услуг на платную основу, развитие сети автономных учреждений и предприятий по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

Процесс формирования государственных (муниципальных) заданий в системе бюджетного финансирования расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг основывается на правильном и логичном подходе к формированию перечня государственных (муниципальных) услуг. Перечень государственных (муниципальных) услуг по своей сути предполагает включение в себя разделы отраслевых перечней бюджетных услуг, которые, в свою очередь, должны быть составлены главными распорядителями бюджетных средств.

Для формирования отраслевого детализированного перечня бюджетных услуг определяются параметры этих услуг, влияющие уже непосредственно на стоимость бюджетных услуг, а сами услуги детализируются и группируются по учреждениям. Для каждой услуги набор параметров будет различным, перечень параметров и их значения должны зависеть от особенностей предоставления услуг в конкретном регионе (муниципалитете). С учетом значений параметров бюджетных услуг может быть составлен детализированный отраслевой перечень бюджетных услуг. Пример фрагмента детализированного перечня бюджетных услуг с учетом параметров услуг на примере отрасли «Образование» представлен в Таблице 1.

Таблица 1

**Фрагмент детализированного перечня бюджетных услуг по отрасли
«Образование»**

Наименование полномочия	Наименование услуги		Наименование потребителя
Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта Российской Федерации	1. Предоставление услуги по подготовке детей к начальному общему образованию	Подготовительные классы	Дети в возрасте от 4,5 до 7 лет
	2. Предоставление услуги начального образования (1-я ступень общего образования, 1–4 класс)	По основной общеобразовательной программе	Дети в возрасте от 5 до 11 лет,
		По программе углубленного изучения одного или нескольких предметов (лицейские, гимназические)	Дети в возрасте от 5 до 11 лет,
		По компенсирующим программам обучения	Дети с ограниченными возможностями здоровья от 6,5 до 11 лет
		По коррекционным программам обучения	Дети с ограниченными возможностями здоровья от 6,5 до 11 лет

Рассмотренные подходы к формированию перечня государственных (муниципальных) услуг позволяют учесть и отраслевую специфику, и региональные условия, и сформировать логичную и обоснованную систему последующей оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг.

Основой формирования новой системы учета бюджетных расходов в разрезе бюджетных услуг является поиск и определение новых форм и методов планирования данных расходов, увязка объемов ассигнований на финансирование тех или иных услуг с определенными методами формирования стоимости услуги.

Бюджетные полномочия формируют государственные (муниципальные) услуги, которые определяются под конкретные группы потребителей, являющихся физическими или юридическими лицами. В свою очередь, реестр расходных обязательств позволяет сформировать госу-

дарственное (муниципальное) задание для конкретного учреждения, оказывающего бюджетную услугу, и выделить на его финансирование необходимый объем ассигнований. В данном процессе важнейшим вопросом является выбор метода определения объема финансирования бюджетных услуг. Выделяют три основных метода определения стоимости государственной (муниципальной) услуги:

- индексный метод;
- метод определения стоимости по средним удельным расходам;
- нормативный метод.

До последнего времени в практике на уровне субъектов РФ и их непосредственных субъектов бюджетного планирования наиболее широко использовались и продолжают использоваться первые два метода. Однако, по-нашему мнению, данные методы не дают возможности структурировать расходы, и, как следствие, не позволяют провести анализ совокупности расходов на ту или иную отрасль, что снижает эффективность управления расходными обязательствами бюджета. Нормативный метод планирования расходов позволяет определить нормативы расходов по группам услуг, определяет структуру расходов конкретного учреждения, дает возможность проанализировать его расходы, вычленив нетиповые и оптимизировать типовые затраты. Тем самым повышается уровень прозрачности бюджетного процесса.

Таким образом, представляется, что наиболее эффективным методом определения стоимости услуги является нормативный метод. Рассмотрим особенности его применения в системе планирования бюджетных расходов.

В планировании расходов нормативным методом расчет стоимости государственных (муниципальных) услуг производится на единицу услуги, которая, в свою очередь, должна быть рассчитана прямым счетом. Данный метод применяется поэтапно.

На первом этапе определяются и устанавливаются необходимые нормы и стандарты предоставления государственных (муниципальных) услуг. Нормами и стандартами определяется содержание типовой услуги, т.е. услуги, которая финансируется за счет бюджетных средств. Часть таких документов приняты на федеральном уровне, например, документы, утверждающие базисные учебные планы в образовании, определяющие число часов по программам обучения. Вместе с тем, часть норм (стандартов) должна быть принята на региональном (муниципальном) уровне, например, в части материально-технического обеспечения учащихся, соотношения преподавательского и руководящего персонала в учреждениях и т.п. При отсутствии таких норм в рамках нормативного

метода необходимо разработать методологию расчета части норматива по отдельным видам затрат исходя из сложившейся структуры расходов и другими косвенными методами.

На втором этапе определяются факторы, влияющие на стоимость государственных (муниципальных) услуг. В данном случае речь идет об установлении тарифов на коммунальные услуги, услуги связи, ставок оплаты труда, надбавок на оплату труда, стоимости отдельных материальных активов и т.п.

На третьем этапе происходит непосредственная разработка и утверждение методики расчета стоимости услуги. Расчет стоимости единицы услуги осуществляется в разрезе отдельных видов расходов. При этом выделяют прямые и косвенные затраты. Под прямыми затратами подразумевают расходы, непосредственно связанные с предоставлением конкретной услуги (например, в образовании — это расходы на фонд оплаты труда основного персонала, начисления на фонд оплаты труда основного персонала, материально-техническое обеспечение учебного процесса). Косвенные затраты связаны с содержанием учреждения в целом. К таким видам затрат относят, например, расходы на оплату коммунальных услуг, оплату труда административно-управленческого персонала и технических работников, расходы на содержание имущества и т.п. Возможны различные методологические подходы к расчету стоимости услуги, применение которых во многом обусловлено наличием установленных норм и стандартов, а также наличием информации, трудоемкостью ее сбора и анализа.

На четвертом этапе производится расчет стоимости единицы услуги на основе имеющихся данных и установленной методологии.

Последний этап работ связан со сбором статистической и бюджетной информации, необходимой для применения в рамках установленной методологии и, соответственно, с расчетом стоимости единицы услуги.

К преимуществам нормативного метода определения стоимости государственных (муниципальных) можно отнести следующие факторы:

- прозрачность расчета стоимости государственных (муниципальных) услуг как для финансовых и отраслевых органов, так и для населения;
- сглаживание различий в стоимости услуг между различными учреждениями, предоставляющими услугу;
- возможность структурирования расходов, выделения нетиповых расходов учреждений, финансирование которых может быть переведено на доходы от платных услуг;

- создание стимулов для повышения эффективности деятельности учреждений;
- создание базы для сравнительного анализа эффективности деятельности учреждений.

К недостаткам данного метода относятся:

- сложность переходного периода;
- объемность работ первого этапа при сборе и анализе большого объема информации, не только бюджетной, но и статистической;
- отсутствие законодательного решения вопросов соотношения государственных заданий (в разрезе услуг) и бюджетной сметы (по статьям экономической классификации).

Применение нормативного метода приведет к перераспределению бюджетных ассигнований между бюджетными учреждениями. Несомненно, необходимо учитывать и нивелировать риски, возникающие при внедрении указанного подхода в практику. Основным риском при внедрении нормативного метода планирования расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг является снижение качества их оказания. Для предотвращения резкого снижения качества услуг необходима система мероприятий на переходный период, направленная на повышение эффективности учреждений.

На текущий момент можно выделить ряд часто встречающихся проблемных областей, с которыми сталкиваются все участники бюджетного процесса при переходе от сметного финансирования к финансированию бюджетных услуг, присущих и субъектам РФ, и муниципальным образованиям.

Первой проблемой является отсутствие единых государственных стандартов оказания услуг. В настоящее время понятие стандарт услуги связан с понятием качества услуги. Стандарты качества проработаны во многих субъектах РФ и в различных отраслях. Стандарты качества отвечают на вопросы либо эффективности работы в целом учреждения и сферы и рассчитываются по эмпирическим показателям, либо показывают социальную эффективность, оцененную на основе уставленных экспертным путем индикаторов. Тем не менее, вопрос определения «гарантированного стандарта» для расчета «гарантированной цены» за единицу услуги, которая могла бы быть подтверждена нормами, установленными законодательно, остается не решенным.

В настоящее время нормы, характеризующие государственные услуги и прописанные законодательно, носят либо рамочный, либо разрешительный характер. Общий подход к тому, что такое «гарантированный стандарт» государственной услуги, который включал бы и стандарт

качества и расчет обоснованной стоимости государственной услуги, пока не выработан.

Единый гарантированный стандарт государственной услуги должен включать гарантированную и нормативно обоснованную стоимость единицы государственной услуги и стандарт качества государственной услуги. При наличии «гарантированной цены» на услугу оценка эффективности финансирования подведомственной сети учреждений становится максимально прозрачна, появляется возможность проводить анализ планирования и управления расходами учреждений, оценивать социальную эффективность расходов.

Второй не маловажной проблемной областью является невозможность выполнения всех регламентированных требований по процессу оказания государственной услуги в рамках существующего бюджета. Достаточно часто расчет на основе и с учетом всех основных федеральных и региональных норм, прописанных законодательно, в оценке стоимости услуги приводит к необходимости увеличения объемов ассигнований на их финансирование в сравнении с фактическим объемом финансирования. Тем не менее, это происходит не со всеми статьями расходов по услуге, и эта проблема решается на уровне подведомственного учреждения за счет построения обоснованной системы расходов и на уровне главного распорядителя бюджетных средств, которые должны прописать четкую методику оценки стоимости государственных услуг. Данные управленческие решения должны приниматься совместно органами исполнительной власти и подведомственными учреждениями с учетом отраслевых особенностей и контролироваться финансовым органом субъекта РФ.

Третьей проблемой является невозможность в некоторых случаях резкого изменения объемов финансирования бюджетных учреждений в связи с переходом на нормативное финансирование. Данный переход возможен только с учетом адаптационных механизмов, позволяющих отраслевым управлениям, на время принятия и внедрения новой методологии в расчетах стоимости, использовать подходы к расчетам от фактического уровня финансирования на ограниченный период (1-3 года).

Четвертой проблемой является сопротивление главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) и получателей бюджетных средств (ПБС) нововведениям с учетом возможных рисков перехода. Данная проблема связана с необходимостью перехода на новые методы финансирования и, соответственно, возможного его снижения. Она решается путем создания договоренностей отраслевых ГРБС с финансовыми уп-

равлениями о сохранении выявленных резервов в отраслях, а так же путем обучения сотрудников подведомственной сети новым методам, в том числе с использованием СМИ.

Обобщая изложенные проблемы и пути их решения можно утверждать, что, нивелирование рисков возникновения данных проблем может быть основано на:

- применении указанных адаптационных механизмов перехода;
- разработке четких методик определения стоимости в социальных отраслях и закрепление их в нормативно-правовых актах;
- планировании социальных последствий при принятии решений;
- массовом информировании населения субъектов федерации и муниципальных образований о проводимых в отраслях и в бюджетной сфере изменений.