

Показатели затрат и результатов в современной бюджетной политике

Эмиров Н.Д.

emir_nazim@front.ru

Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет

В статье рассматриваются вопросы практического использования инновационной технологии бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Показаны основные особенности данной методологии формирования бюджета, рассмотрены две ключевые группы показателей, требующихся для использования БОР – показатели результатов и нормативы финансовых затрат на каждую единицу полезного результата в бюджетных учреждениях, сформулированы нерешенные вопросы дальнейшего использования БОР.

Ключевые слова: бюджетирование, ориентированное на результат, финансирование, технологии бюджетирования, инновации в управлении.

Indicators of expenses and results in the modern to the budgetary policy

Emirov N.D. emir_nazim@front.ru

The St.-Petersburg state engineering-economic university

In article questions of practical use of innovative technology of the performance budgeting are considered. The basic features of the given methodology of formation of the budget are shown, two key groups of the indicators which are required for use the performance budgeting – indicators of results and specifications of financial expenses for each unit of useful result in budgetary establishments are considered, unresolved questions of further use the performance budgeting are formulated.

Keywords: the performance budgeting, financing, technologies of budgeting, an innovation in management.

Последние годы социально-экономического развития России характеризуются масштабными усилиями государства и общества по

переходе к инновационному типу развития. Не составляет в данном случае исключения и система государственного (муниципального управления), где происходит интенсивное внедрение инновационных технологий управления. Одно из важнейших в данном случае направлений представляет собой повсеместное внедрение технологии бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Вплоть до недавнего времени бюджеты всех уровней в России традиционно разрабатывались и исполнялись на основе идеологии «управления ресурсами (затратами)». В рамках этой идеологии бюджет в основном формируется путем индексации объема сложившихся в прошлом расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации. Иными словами, при традиционной системе бюджетного процесса планирование бюджета будущего года происходит «от достигнутого» (формула 1): бюджетные ассигнования по i -той статье в $k+1$ году ($B_{i, k+1}$) получают, когда к соответствующему показателю предыдущего k -того года ($B_{i, k}$) прибавляются (изымаются) дополнительные суммы ($\Delta B_{i, k}$), для определения которых, однако, практически не существует обоснованных процедур:

$$B_{i, k+1} = B_{i, k} + \Delta B_{i, k} \quad (1)$$

Принципиальная невозможность построения эффективного «сметного» бюджета обусловила интенсивный поиск инновационных решений с целью реформирования бюджетного процесса в России. Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования» (БОР) [1]. Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент повышения качества управления бюджетными средствами, применяется в США, Великобритании, Австралии и других развитых странах уже не одно десятилетие.

В самом общем виде технологию БОР можно определить как систему

формирования и исполнения бюджета, отражающую взаимосвязь между бюджетными расходами и ожидаемой отдачей от этих расходов, достигаемыми результатами (оказанными бюджетными услугами) с их социальной и экономической эффективностью и результативностью. В этом случае, принципиальная схема расчета требующихся бюджетных ассигнований на оказание i -того вида услуг (B_i) наглядно видна из следующей экономико-математической модели (формула 2):

$$B_i = P_i \times H_i + B_{0i} \quad (2)$$

где P_i – показатель результата деятельности по i -тому виду услуг, H_i – расчетно-нормативный уровень финансовых затрат на единицу полезного результата, B_{0i} – сумма постоянных затрат, не связанных напрямую с объемом предоставленных услуг (например, расходы на содержание имущества бюджетного учреждения).

Из сказанного выше нетрудно увидеть, что широкое внедрение инновационной технологии БОР в социальной сфере должно быть основано на решении двух принципиальных вопросов:

- 1) формирование показателей результативности деятельности бюджетных организаций;
- 2) определение расчетно-нормативной стоимости предоставления услуги.

Попытаемся рассмотреть более подробно каждый из поставленных вопросов применительно к бюджетированию социальной сферы.

Формирование показателей результатов деятельности бюджетных организаций. Результаты деятельности бюджетных организаций в социальной сфере выражаются в предоставлении определенного ассортимента услуг населению, бизнесу, общественным объединениям и т.д. Количественное выражение объема бюджетных услуг в виде тех или иных статистических показателей возможно только при условии, что результаты деятельности бюджетных организаций услуги будут

иметь единообразное выражение, что выводит методологию БОР на вопрос о стандартизации услуг. В рамках БОР представляется необходимым различать следующие типы стандартов:

Во-первых, это стандарты предоставления бюджетной услуги - совокупность требований к деятельности бюджетных учреждений по предоставлению ими бюджетной услуги в определенных объемах и определенного качества. В соответствии с законом №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги предусматривает:

- 1) наименование государственной или муниципальной услуги;
- 2) наименование органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу;
- 3) результат предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 4) срок предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 5) правовые основания для предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 6) исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 7) исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги;
- 8) исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги;
- 9) размер платы, взимаемой с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги, и способы ее взимания в случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации

Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;

10) максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги и при получении результата предоставления государственной или муниципальной услуги;

11) срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги;

12) требования к помещениям, в которых предоставляются государственные и муниципальные услуги, к залу ожидания, местам для заполнения запросов о предоставлении государственной или муниципальной услуги, информационным стендам с образцами их заполнения и перечнем документов, необходимых для предоставления каждой государственной или муниципальной услуги;

13) показатели доступности и качества государственных и муниципальных услуг;

14) иные требования, в том числе учитывающие особенности предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах и особенности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме [2].

Во-вторых, это внутриучрежденные технологические стандарты (регламенты) предоставления государственной (муниципальной) бюджетной услуги. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг. предусматривала, в частности, разработку административных регламентов в органах исполнительной власти [3]. В дальнейшем, Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ст.2) закрепил определение, согласно которому административный регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок

предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги [2].

В качестве примера можно привести данные о внедрении стандартов и регламентов предоставления услуг (см. табл.1 и рис.1)¹.

Таблица 1.

Число утвержденных стандартов предоставления услуг в здравоохранении и образовании (2005-2009 гг.).

	2005	2006	2007	2008	2009	Итого
Минздравсоцразвития России (стандарты медицинской помощи)	131	326	132	-	-	589
Минобрнауки России (стандарты образовательных услуг)	-	-	-	-	344	344



Рис.1. Число утвержденных административных регламентов федеральными министерствами и ведомствами и органами власти Санкт-Петербурга (2006-2009 гг.).

Только располагая стандартами бюджетных услуг, государственные (муниципальные) органы, бюджетные и иные организации могут далее планировать показатели результатов своей деятельности. При использовании технологии БОР важно различать показатели непосредственных и конечных

¹ Подсчитано автором по материалам юридической справочной системы «Гарант-Максимум» (на 01.01.2010).

результатов. Так, в одном из основных нормативных правовых актов бюджетной реформы - «Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования» [4] – установлено, что:

- показатели непосредственных результатов деятельности характеризуют объем и качество государственных услуг, оказанных субъектом бюджетного планирования и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств внешним потребителям;

- показатели конечных результатов деятельности субъекта бюджетного планирования характеризуют эффект для внешних потребителей от государственных услуг, оказанных субъектом бюджетного планирования и подведомственными ему распорядителями и получателями бюджетных средств [4].

Иными словами, непосредственный результат деятельности следует рассматривать как количество оказанных услуг, т.е. показатели непосредственных результатов отражают объем произведенных субъектом бюджетного планирования работ либо оказанных им услуг. Примерами измерителей непосредственных результатов в социальной сфере являются следующие показатели:

- число больных, пролеченных в соответствии с установленными стандартами оказания медицинской помощи;

- число учеников, которым предоставлены образовательные услуги в соответствии с образовательными стандартами;

- численность трудоустроенных безработных и т.п. [5, с.275].

Конечный результат — то, ради чего предоставляется услуга, польза и выгода от предоставленных услуг для получателей услуг и общества в целом. Показатели конечных результатов отражают общественно значимые социальные последствия той деятельности, объемы которой измеряются показателями непосредственных результатов. Примерами подобных

показателей являются:

- естественный прирост населения, ожидаемая продолжительность жизни и т.п.;
- уровень заболеваемости населения;
- уровень безработицы;
- численность населения с доходами ниже прожиточного минимума и т.п.

Методика построения результативных показателей для данного направления деятельности в социальной сфере становится обоснованной только в тех случаях, когда они рассчитываются на основе определенных целей социального развития в рамках программно-целевого подхода. Программно-целевой формат бюджета наиболее полно отражает взаимосвязь между целями и задачами, ресурсами, мероприятиями, результатами, т. е. наилучшим образом соответствует технологии БОР [5, с.261].

Обратим внимание на то, что целевые показатели для построения текущего бюджета на любом уровне являются исходной основой для расчета промежуточных результативных показателей на каждый год того периода, который охватывается данной целевой программой. Именно прогнозируемые промежуточные результаты становятся основой для формирования годовых бюджетов по технологии БОР. Вводя в научный оборот термин «промежуточные показатели результатов», следует предложить две типовые экономико-математические модели для их расчета:

1) при равномерных абсолютных приростах результативного показателя объема бюджетных услуг (формула 3):

$$ППР_i = \frac{ЦП - ИП}{n} \times i \quad (3)$$

2) при равномерных темпах относительного прироста результативного показателя объема бюджетных услуг (формула 3):

$$ППР_i = ИП \times \left[\sqrt[n]{\frac{ЦП}{ИП}} \right]^i \quad (4)$$

где ППР_i – промежуточный показатель результата на конец *i*-того года действия программы, ЦП – целевой показатель программы, ИП – исходный (базисный) уровень показателя, *n* - период действия целевой программы, лет.

Не вдаваясь в детали, отметим, что для использования на практике более целесообразной является формула (4), т.к. расчеты по ней обеспечивают более равномерную напряженность в промежуточных показателях результатов за весь период действия данной программы.

Расчетно-нормативная стоимость предоставления бюджетных услуг. Стандартизация бюджетных услуг позволяет не только сформировать показатели их объема, но также и обоснованно решить весьма сложную задачу по оценке их стоимости. Одна из главных трудностей при расчете удельной величины бюджетных затрат на оказание данного вида услуг состоит в необходимости тщательного разведения переменных и условно-постоянных затрат.

Переменные затраты (первое слагаемое в формуле 2) — затраты, изменение которых напрямую связано с изменением масштабов деятельности ведомства или учреждения, направленной на создание или поддержание определенного объекта затрат (на предоставление государственной услуги, реализацию бюджетной программы и т.д.). Переменные затраты изменяются пропорционально изменению объемов услуг, масштабов программы и т. п. Примеры: расходные материалы, трудозатраты основного персонала, занятого в рамках программы и т.п.

Условно-постоянные затраты (второе слагаемое в формуле 2) — затраты, изменение которых практически не связано с изменением результатов учреждения. Такие затраты являются постоянными в некотором диапазоне объемов услуг, но изменяются при выходе за пределы данного диапазона. Примеры: организация охраны в бюджетном учреждении,

расходы на коммунальные услуги, содержание парка необходимого оборудования и т.п.

С точки зрения анализа инновационных решений в управлении социальной сферой наибольший интерес представляет определение переменных затрат на основе метода нормативно-подушевого финансирования, которое в настоящий момент интенсивно внедряется в здравоохранении и образовании России.

Нормативно-подушевое финансирование подразумевает возмещение (путем предоставления субсидий) расходов организации на оказание стандартизируемых услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, рассчитываемым в административном порядке, в том числе в соответствии с утвержденными отраслевыми нормативами финансовых затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг.

С целью отработки инновационного механизма финансирования, например, в образовании, в 31 субъекте Федерации был проведен эксперимент, по итогам которого было принято решение о том, что школы всех российских регионов до конца 2012 года должны перейти на нормативно-подушевое финансирование, когда деньги следуют за учеником [6]. Для иллюстрации отметим, что средние расходы на одного ученика в год на реализацию государственного стандарта общего образования (без учета затрат на содержание зданий и т.п.):

- максимальный уровень по РФ: Республика Саха – 66 866 руб.
- минимальный уровень по РФ: Омская область – 19 839 руб.

Одним из важных результатов проведенного в образовательных учреждениях эксперимента состоит в том, что в тех субъектах федерации, где были внедрены новые системы оплаты труда, зарплата педагогов растет намного быстрее: в 20 регионах-лидерах зарплата учителей сравнялась или даже превысила среднюю зарплату в экономике региона, а в семи - превысила ее на 20 процентов [7].

Таким образом, длительное развитие методологии разработки и исполнения бюджетов на всех уровнях управления, опыт других развитых стран показали необходимость внедрения в Российской Федерации инновационной технологии БОР. В настоящее время на федеральном уровне практически закончено формирование целостной системы нормативных правовых актов, регулирующих основные моменты использования технологии БОР применительно к российским условиям. Однако сказанное не означает, что все вопросы внедрения БОР в Российской Федерации уже решены. В соответствии со сложившейся ситуацией в ближайшие годы представляется необходимым направить основные усилия на решение следующих задач:

- создание стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;
- отработка механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;
- совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами государственной власти и местного самоуправления;
- дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.
- разработка рекомендаций субъектам Российской Федерации по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат.
- разработка системы стандартов и нормативов минимальных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг.

Несмотря на очевидные достоинства технологии БОР нельзя не обратить внимание на ряд проблем, связанных с ее внедрением в практику.

Во-первых, бюджетное задание необходимо увязывать 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.

Во-вторых, необходимо создание системы контроля качества государственных (муниципальных) услуг, что также потребует дополнительных затрат.

В-третьих, принципиальным ограничением БОР является неизмеримость многих важнейших показателей развития социальной сферы: невозможно количественно выразить, например, результаты деятельности верхних уровней управления (Государственной Думы, Правительства РФ, органов управления субъектов Федерации), эффективность армии, состояние межнациональных отношений, нравственный климат в обществе и т.п.

Наличие тех или иных отрицательных моментов в методологии БОР, тем не менее, не меняет оценки перспективности ее использования в бюджетном процессе Российской Федерации. Несомненные преимущества инновационных подходов БОР с точки зрения повышения финансовой дисциплины и экономии бюджетных расходов обеспечивают им гарантированные преимущества в разработке и исполнении бюджетов на всех уровнях управления в Российской Федерации.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
2. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
3. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р).

4. Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (согласовано Минфином РФ и Министерством экономического развития и торговли РФ от 2, 3 июня 2004 г.).
5. Повышение эффективности бюджетных расходов. - Москва: Дело, 2009. – 517 с.
6. Скобелев П. Андрей Фурсенко: Зарплата директоров школ не может быть больше учительской в три раза. // Российская газета, 26.02.2010. Доступно онлайн по адресу: <http://www.rg.ru/2010/02/26/fursenko-anons.html> (проверено 26.01.11)
7. Все школы России до конца 2012 года переведут на подушевое финансирование. // Российская газета, 26.02.2010. Доступно онлайн по адресу: <http://www.rg.ru/2010/02/26/zarplata-site-anons.html> (проверено 26.01.11)