

В.В. Бондарь,
Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

Эффективность управления государственными финансами образовательных учреждений

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ

Оценка эффективности государственного финансирования в системе образования возможна только на основе его привязки к достигаемым результатам.

В мировой практике применяются разные концептуальные подходы, позволяющие обеспечить достижение и поддержание высокой эффективности бюджетного процесса. По крайней мере один из них представляется приемлемым для использования в бюджетной сфере Российской Федерации. Это модель бюджетирования, ориентированная на результат в рамках среднесрочного планирования. Суть концепции заключается в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставляемых услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-

экономической политики и в пределах долгосрочных объемов бюджетных ресурсов.

Термин «бюджетирование» употребляется для обозначения управленческой деятельности в бюджетной сфере и включает в себя весь бюджетный процесс: подготовку проекта

средств. Бюджетирование, ориентированное на результат, в отличие от затратного метода формирования и исполнения бюджета, представляет собой метод осуществления бюджетной политики, ориентированный на достижение конкретных социальных и экономических целей [1]. При этом определяются:

- 1) генеральные цели или социально-экономические результаты, которые должны быть достигнуты при реализации государственной политики;
- 2) конкретные задачи, стоящие перед министерствами и ведомствами по достижению определенных целей государственной политики, связанные с их функциями в сфере государственного управления;
- 3) финансовые ресурсы, необходимые для реализации поставленных целей и выполнения конкретных задач.

Успех практического применения концепции бюджетирования, ориентированной на результат, непосредственно зависит от качества оценки эффективности использования бюд-



жета, исполнение бюджета, подведение итогов его исполнения и контроль за расходованием бюджетных

жетных средств (бюджетных расходов). При оценке эффективности бюджетных расходов анализируются:

- социальная эффективность – достижение определенного социального эффекта от предоставленных бюджетных услуг, на оказание которых затрачены бюджетные средства;
- экономическая эффективность – соотношение услуг и затрат на их предоставление;
- экономия, или бережливость, экономное обращение с материальными ресурсами – оптимальность, экономическая выгода от приобретения и ис-

пользуются следующие показатели результативности и эффективности:

- показатель затрат – количественная оценка требуемых ресурсов (финансовых и материальных);
- показатель выпуска – объем предоставленных услуг (выполненных работ);
- показатель социальной эффективности – степень достижения поставленных целей в процентном или количественном выражении (как конкретный результат в отношении всего населения или определенной группы людей, получивших выгоду, например

необходимых показателей, которые позволили бы оценить эффективность произведенных бюджетных расходов в рамках реализации программ, направленных на достижение конкретных результатов. Новый подход к бюджетированию предусматривает разработку единой системы критериев и показателей, отражающих степень достижения поставленных целей, и инструментов, позволяющих оценить социально-экономические результаты деятельности органов исполнительной власти. При этом система показателей для оценки эффективности бюджетных расходов должна быть разработана и согласована на этапе подготовки проекта бюджета.

При переходе к бюджетированию, ориентированному на результат, изменяются и методы контроля. Если при затратном методе формирования и исполнения бюджета проверяется соответствие произведенных расходов утвержденным в бюджете показателям и общегосударственным стандартам и нормам (финансовый аудит), то при бюджетировании, ориентированном на результат, проводится оценка достигнутых результатов деятельности органов исполнительной власти, правильности измерения (оценки) и достоверности полученных результатов – аудит эффективности [2].

СРЕДНЕСРОЧНОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

Наряду с развитием методов бюджетного планирования и созданием системы мониторинга результативности бюджетных расходов, модель бюджетирования, ориентированная на результат, предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, управляемых администраторами бюджетных средств. В связи с этим возникает необходимость в группировке расходовных обязательств в зависимости от степени их предопределенности и правил планирования ассигнований на их выполнение. Процедура составления и утверждения бюджета переориентируется на выработку четких расходных приоритетов и оценку их реализации (что влечет за собой укрупнение пла-



пользования трудовых, финансовых и материальных ресурсов [2, с. 12–13, 30].

Например, экономическая эффективность при строительстве школ и других учебных заведений оценивается затратами на одно учебное место, а показателем социальной эффективности может быть повышение общего уровня образования молодежи.

Бюджетирование, ориентированное на результат, непосредственно связано с программно-целевым методом планирования бюджета, при котором

численность граждан с высшим образованием);

- показатель экономической эффективности – издержки на единицу выполнения работ, оказания услуг [3].

Этими же показателями в дальнейшем руководствуются и для оценки эффективности использования бюджетных средств.

Бюджетирование, ориентированное на результат, предполагает специальное нормативное правовое регулирование и введение на стадии планирования не-



Владимир Викторович Бондарь

кандидат экономических наук, начальник отдела контроля и надзора в отраслях экономики и государственных активов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Сфера научных интересов: вопросы эффективности управления государственной собственностью. Автор двух монографий, учебного пособия и более двадцати научных статей.

нируемых позиций и изменение перечня и формата бюджетных документов) с существенным расширением полномочий органов исполнительной власти при исполнении бюджета.

Главная суть бюджетирования, ориентированного на результат, переход к которому является существенным аспектом реформирования бюджетного процесса, заключается в том, что с введением нового метода исполнения бюджетных расходов резко увеличивается их программная составляющая. Так, если до 2005 года включительно на достижение стратегических целей и решение тактических задач Минобрнауки России направлялись средства федерального бюджета путем сметного финансирования учреждений образования и науки (непрограммная часть) и на конкурсной основе в рамках бюджетных программ, то начиная с 2006 года отмечается увеличение программной составляющей до 67,5%. Ее удельный вес в среднесрочной перспективе планируется поддерживать на уровне 68% не только за счет роста объемов финансирования федеральных целевых программ, но в первую очередь за счет вновь сформированных ведомственных целевых программ.

Программно-целевой метод позволяет обеспечить достижение конкретных поставленных среднесрочных целей развития образования, улучшить финансовое планирование, внедрить конкурсное распределение государственных средств, т.е. создать серьезные предпосылки к повышению эффективности расходования бюджетных средств, которая в свою очередь определяется результативностью бюджетных расходов.

ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Важнейшей составляющей реформирования бюджетного процесса является повышение результативности бюджетных расходов, заключающееся в достижении конкретных результатов при выполнении бюджетных обязательств каждым из субъектов бюджетного процесса в определенный период времени. Задачи по координации осуществляемой работы по достижению результативности бюджетных расходов возложены на субъекты бюджетного планирования, которыми,

как правило, являются федеральные министерства.

В целях обеспечения роста эффективности управления бюджетными средствами в области образования и науки приказом Минобрнауки России от 27 января 2005 г. № 19 утверждён План мероприятий по повышению результативности бюджетных расходов и качества контроля за соблюдением бюджетного законодательства в установленной сфере деятельности, включающий комплекс мер по следующим основным направлениям:

– повышение качества планирования целей, задач и результатов деятельности (разработка научно обоснованной системы показателей оценки стратегических целей, тактических задач и мероприятий министерства, совершенствование системы статистической отчетности для оценки результативности деятельности министерства и др.);

– расширение сферы применения и повышение качества методов бюджетного планирования, ориентированных на результат (включая разработку регламентов предоставления государственных услуг в образовании и науке и Положения о мониторинге результатов деятельности подведомственных служб/агентств, особо значимых организаций образования и науки);

– оптимизация бюджетной сети и повышение качества управления бюджетными средствами (разработка Положения о порядке ведения реестра расходных обязательств в сфере ведения министерства, организация мониторинга государственных закупок, определение порядка мониторинга и критериев оценки организации бюджетного процесса и бюджетного учета и др.).

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Важнейшую роль в достижении результативности бюджетных расходов играет обеспечение государственного финансового контроля. Государственный финансовый контроль является одной из важнейших функций государственного управления, направленной на выявление отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления финансовыми ресурсами и иной государственной собственностью,

а при наличии таких отклонений — на своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер.

В качестве важнейшего и наиболее эффективного инструмента государственного финансового контроля мы рассматриваем аудит эффективности, который позволяет оценить использование государственных средств с точки зрения достижения поставленных целей и решения государственных задач.

* * *

Таким образом, основными направлениями развития системы управления государственными финансами образовательных учреждений является следующее:

– бюджетирование, ориентированное на результат, — как основная концепция, обеспечивающая развитие и достижение высокой эффективности бюджетного процесса в сфере образования;

– среднесрочное бюджетное планирование и программно-целевой метод исполнения бюджета — как основа и методическая база реализации концепции бюджетирования, нацеленной на результат;

– конкурсное распределение финансовых средств — как средство обеспечения эффективности бюджетного процесса;

– государственный финансовый контроль — как механизм обратной связи при реализации бюджетного процесса;

– аудит эффективности — как наиболее эффективный инструмент государственного финансового контроля.

Литература

1. Англо-русский экономический словарь LingvoEconomics (En-Ru) словарь (The English-Russian Dictionary of Economics): 50 тыс. словарных статей. - 5-е изд., испр. и доп. ABBYY Software Ltd, 2001.

2. Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат/ сост. Нидерландский экономический институт — М., 2003. С. 12 — 13, 30; Manual Performance Audit, Netherlands Court of Audit. November 1, 1996. А. 3.4.

3. Управление по результатам: пер. с финск. / общ. ред. и предисл. Я.А. Леймана. — М., 1993.