

УДК 336.14

Подгайная О. С.
Podgaynaya O. S.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА РЕАЛИЗАЦИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

BUDGET OUTLAYS EFFICIENCY IMPROVEMENT FOR MUNICIPAL PROGRAMS IMPLEMENTATION: NEW CHALLENGES AND PROSPECTS

Переход на программно-целевой принцип деятельности местных органов власти является приоритетным направлением, нацеленным на повышение эффективности расходования бюджетных средств. В статье рассматривается сущность понятия эффективности расходов. Определены и оценены методы оценки эффективности муниципальных программ.

The switch to the program-targeted principle of local authorities' activity is a priority direction oriented to outlays efficiency improvement of budgetary funds. The concept essence of the outlays efficiency is considered in the paper. The methods of municipal programs efficiency estimation are defined and appraised.

Ключевые слова: эффективность бюджетных расходов, результативность, оценка эффективности бюджетных расходов, муниципальная программа.

Keywords: efficiency of budget outlays, result rating, assessment of budget outlays efficiency, municipal program.

Изменения, связанные с переходом на программный принцип планирования и исполнения бюджетов, приобретают особую важность. На сегодняшний день остается нерешенной проблема, касающаяся улучшения муниципальных программ, реализуемых на местном уровне. В настоящее время по-прежнему актуальными остаются следующие вопросы:

- достигают ли мероприятия поставленных целей в рамках программ;
- какие результаты в процессе реализации программ будут получены;
- каким образом следует усовершенствовать документы в рамках программного бюджета.

Ответ на поставленные вопросы можно получить при условии создания и эффективного использования инструментария оценки, на базе которого необходимо разработать и внедрить в практику оценочные методы и процедуры, которые позволят измерить результаты в процессе реализации программ.

Отметим, что данная проблема имеет особую важность, поскольку в настоящее время как в Российской Федерации, так и за рубежом не существует единой методики, позволяющей построить систему оценки для программ разного уровня таким образом, чтобы можно было дать оценку, насколько эффективны реализуемые программы. Анализ результатов реализации ряда программ в Российской Федерации позволяет прийти к выводу, что общим для большинства из них является невыполнение целевых индикаторов и, как следствие, не достижение запланированных результатов.

В связи со сложившейся ситуацией следует выработать и реализовать подходы, направленные на повышение эффективности управления не только на государственном уровне, но также и на уровне муниципального образования [1, с. 49].

Таким образом, одной из основных проблем современного этапа бюджетной реформы является повышение эффективности бюджетных расходов.

В настоящий момент вопрос, касающийся раскрытия понятия эффективность бюджетных расходов, является открытым, поскольку до сих пор ни в экономической литературе, ни в нормативных документах не существует закрепленного термина.

Мнения, различных авторов по поводу определения сущности эффективности бюджетных расходов, имеют различные трактовки.

Сторонники неоклассической теории под эффективностью бюджетных расходов понимают «предоставление ресурса в распоряжение того пользователя, для которого он представляет наибольшую ценность».

Ряд отечественных авторов, таких как О. И. Алюков, Е. В. Бушмин, В. Л. Никифоров, под эффективностью бюджетных расходов понимают «процесс получения максимального результата при использовании имеющихся ресурсов или минимальный расход ресурсов для предоставления услуг надлежащего качества и объема» [8, с. 195].

При изучении сути эффективности особое значение имеет понятие результативности. Она представляет собой уровень достижения поставленных целей. Для проведения анализа результативности важно конкретизировать и количественно закрепить ожидаемые результаты. Тем самым при сопоставлении ожидаемого результата с фактическим возникает вероятность получения выводов о степени достижения поставленной цели.

Эффективность в отличие от результативности устанавливается исходя из количественного соотношения целевым образом израсходованных ресурсов и полученных результатов. По мнению А. М. Балтиной, использование бюджетных средств считается эффективным, если уровень удовлетворенности потребителей общественной услуги увеличится в большей степени, чем увеличатся бюджетные расходы [9, с. 41].

На законодательном уровне согласно ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) установлен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Содержание данного принципа заключается в том, что: «участники бюджетного процесса, имеющие бюджетные полномочия в рамках составления и исполнения бюджетов должны достигать заданные результаты, при этом использовать наименьший объем средств (экономности) и (или) достигать наилучшие результаты, используя определенный бюджетом объем средств» [3, ст. 34].

Сделаем вывод, что содержание рассмотренного принципа не дает четкого разграничения в понимании того, какая часть трактовки принципа отнесена к понятию эффективности, а какая к понятию результативности.

Можно заключить, что оценка эффективности расходов бюджетов является значимым инструментом современной бюджетной политики государства. Ее роль возрастает при обеспечении прозрачности бюджетного процесса и подотчетности деятельности органов муниципальной власти [4].

Методика оценки эффективности муниципальных программ – алгоритм оценки как на этапе формирования, так и по итогам реализации программ. Данная методика основывается на оценке результативности муниципальной программы с учетом объема ресурсов, предусмотренных на ее реализацию [2, с. 58].

В условиях применения программного бюджета возможно применить анализ издержек и результативности, так как результат муниципальных программ может задаваться степенью достижения пороговых значений, установленных для отдельных целевых показателей.

Часто оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию муниципальных программ проходит путем установления целевых показателей для каждой программы, на этапе ее формирования. Сами значения указанных индикаторов муниципальной программы устанавливаются ответственным исполнителем муниципальной программы, при этом важно отметить, что в течение года не могут вноситься изменения. При выявлении превышения, либо не достижения заданных пороговых значений делается вывод об эффективности, либо неэффективности реализуемой муниципальной программы.

Целесообразно отметить, что за установленными числовыми значениями теряется фактический смысл достигнутых результатов бюджетного финансирования того или иного направления, и иные важные результаты экономического развития муниципального образования.

Сделаем вывод, что указанная методика имеет ряд недостатков. Во-первых, она основывается на сравнении плана и факта, т. е. характеризует только степень исполнения заданного порогового значения [2, с. 58]. Во-вторых, показатели программ, а также их значения устанавливаются самими ответственными исполнителями, что позволяет им сделать выбор наиболее «удобных» показателей, а также задавать такие значения данных индикаторов, которые явно, либо неявно будут перевыполнены.

Оценка эффективности использования бюджетных средств часто проводится путем использования принципа целевого использования бюджетных средств. Считается, что если бюджетные средства имеют целевое назначение при их использовании, то и использование данных средств является эффективным. В связи с этим, мы считаем, что необходимо вносить необходимые поправки в нормативно-законодательную базу, которая регламентирует управление общественными финансами в РФ.

По мнению авторов М. П. Афанасьева и Н. Н. Шаша [1], бюджетная программа – определенная совокупность экономических отношений, предусмотренная чтобы достичь различные результаты или эффекты, что предполагает применение шести принципов оценки: эффективности, последовательности оценки, учета экстерналий, внешних эффектов, достаточности финансирования, комплексности и учета факторов времени, краткая характеристика которых приведена в табл. 1.

Таблица 1

Принципы оценки эффективности бюджетных программ

Наименование	Характеристика
Принцип эффективности	При оценке программ следует обращать внимание, какие из них имеют максимальный как экономический, так и социальный эффект
Принцип последовательности оценки	Эффективность программы определяется с разных точек зрения на различных стадиях разработки и реализации для обеспечения большей объективности процедуры оценки
Принцип учета внешних факторов	Оценка эффективности происходит с учетом всех побочных экономических и социальных результатов, например на основе экспертных оценок
Принцип достаточности финансирования	Все программы мероприятия должны быть профинансированы в точно определенные сроки. Отсутствие и нехватка финансовых ресурсов затрудняет или делает невозможной реализацию программ и делает недостоверной ее оценку
Принцип комплектности	Каждая программа должна решать комплекс взаимосвязанных социально-экономических задач
Принцип учета фактора времени	Оценку стоит проводить с учетом того факта, что результаты от реализации программ могут проявляться только через некоторое время после ее завершения

Примечание: составлено по [1, с. 59].

При непосредственном применении данных принципов возможно построение улучшенной системы оценки, которая позволит значительным образом улучшить процедуру оценки эффективности различных направлений муниципальных программ.

На муниципальном уровне городского округа г. Сургут, в соответствии со ст. 179 БК РФ, было создано Постановление Администрации г. Сургута от 17 июля 2013 г. № 5159 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке, формирования и реализации муниципальных программ городского округа город Сургут».

Данным порядком описаны основные этапы разработки проекта, формирования и реализации муниципальной программы [7]. Отмечено, что финансовое обеспечение муниципальной программы осуществляется за счет бюджетных ассигнований, а также предусмотрено использование внебюджетных источников. В настоящее время в муниципальном образовании существует 31 муниципальная программа.

Рассмотрим более подробно муниципальную программу «Развитие образования города Сургута на 2014–2030 годы». Целью данной программы является обеспечение доступности наилучшего образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики города [6].

Данная программа включает в себя пять подпрограмм (рис. 1).

Развитие образования г. Сургута на 2014–2030 гг.
Дошкольное образование в образовательных учреждениях, реализующих программу дошкольного образования
Общее и дополнительное образование в общеобразовательных учреждениях
Дополнительное образование в учреждениях дополнительного образования детей
Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей
Функционирование департамента образования

Рис. 1. Программа «Развитие образования города Сургута на 2014–2030 годы» и ее подпрограммы

Полноценное развитие ребенка заключается не только в получении знаний в процессе его обучения, но и в воспитании, в улучшении его физического и психического здоровья. Проблемы оздоровления и отдыха детей решаются при помощи организации отдыха и оздоровления детей, которые, с одной стороны, являются формой организации свободного времени детей, с другой – пространством для воспитания, оздоровления, развития творческого потенциала.

Для решения указанной проблемы в г. Сургуте создана подпрограмма «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей».

Целью подпрограммы является сохранение качества организации и обеспечения отдыха, оздоровления детей.

Рассмотрим динамику изменения значений показателей результатов реализации подпрограммы «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей» за 2011–2015 гг. (табл. 2).

Отметим, что степень соблюдения требований к качеству предоставления муниципальной услуги в 2015 г. оценивается в 100 %, это означает, что были созданы необходимые условия для охраны здоровья детей, а также в части организации их питания, предусмотрена безопасность детей во время оказания услуги, осуществлялись творческие, интеллектуальные и физкультурные мероприятия.

Численность детей, в оздоровительных лагерях с дневным пребыванием, получающих муниципальную услугу в рамках данной подпрограммы, с каждым годом увеличивается, тем самым можно предположить, что цель подпрограммы достигается.

Важно отметить, что предоставление данной услуги является бесплатной для потребителя. Финансирование осуществляется за счет средств местного бюджета, а также финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

**Показатели результатов реализации подпрограммы
«Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей» за 2011–2015 годы**

Наименование показателя результата реализации	Единица измерения	Год				
		2011	2012	2013	2014	2015
<i>Целевые показатели результатов реализации подпрограммы «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей»</i>						
1. Степень соблюдения требований к качеству муниципальной услуги «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей» закрепленных стандартом качества	%	100	100	100	98,75	100
<i>Иные показатели мероприятий «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей»</i>						
2. Численность детей, получающих муниципальную услугу «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей» в оздоровительных лагерях с дневным пребыванием	чел.	8 519	9 350	9 400	10 251	10 605
детей – всего, в том числе:						
- в весенний период		2 000	2 225	2 375	2 500	2 725
- в летний период		3 889	3 875	3 914	4 751	4 900
- в осенний период		2 630	3 250	3 111	3 000	2 980
3. Численность детей, получающих муниципальную услугу «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей» в палаточном лагере	чел.	–	–	–	24	–
4. Доля удовлетворенных запросов на оказание муниципальной услуги «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей» в оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей, по отношению к общему количеству указанных запросов	%	100	100	100	100	100
5. Удовлетворенность потребителей качеством оказываемой муниципальной услуги «Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей» не менее	балл (от 0 до 10)	7,7	–	8,61	7,66	8,83
6. Количество негосударственных общеобразовательных учреждений, получивших субсидии на возмещение затрат на организацию функционирования лагеря с дневным пребыванием детей	ед.	–	–	1	1	1
7. Численность детей, посещающих лагерь с дневным пребыванием детей на базе негосударственных общеобразовательных учреждений	чел.	–	–	75	75	75

Примечание: составлено по [7].

Любая программа, либо подпрограмма направлена на получение максимального удовлетворения общественности. Удовлетворенность потребителей от предоставления услуги, рассматриваемой нами подпрограммы не является наивысшей по установленному пороговому значению.

Для увеличения указанного показателя можем предложить следующее: повысить квалификацию педагогов, улучшить качество питания детей, повысить содержание досугово-образовательной деятельности, рассмотреть режим работы школьных лагерей, повысить уровень безопасности детей, улучшить информированность о работе школьных лагерей.

Рассмотрим исполнение муниципальной программы «Развитие образования города Сургута на 2014–2020 год» городского округа г. Сургут за 2015 г.

Утвержденный бюджет составлял 104 249,47 тыс. руб. Исполнение составило 112 585,733 тыс. руб.

Процент исполнения к утвержденному бюджету составил 108 %.

В течение года в сводную бюджетную роспись в установленном порядке были внесены изменения в связи с увеличением объема финансовой помощи из бюджета автономного округа, перемещениями ассигнований в соответствии с решениями Думы города о внесении изменений в бюджет города, приказами департамента финансов. Уточненный план на 2015 г. составил 111 991,99 тыс. руб. Исполнение к уточненному плану составило 100 %, что свидетельствует об эффективном использовании бюджетных средств.

С 11 мая 2016 г. осуществлен переход с автоматизированной информационной системы «Горзакупки – Сургут» на систему «Автоматизированный Центр Контроля – Муниципальный заказ» (далее – АЦК – «МЗ»). Тем самым все заявки на размещение закупок необходимо направлять через систему «АЦК – муниципальный заказ».

В связи с данным переходом, у образовательных учреждений (далее – ОУ) на базе которых будет осуществлен оздоровительный лагерь возможны определенные трудности, связанные, например, с проведением аукционов на организацию питания.

На сегодняшний день, люди из ОУ, занимающиеся размещением закупок, в том числе в части питания, не имеют достаточного опыта и знаний для качественного применения данного программного продукта.

ОУ создают в системе АЦК «МЗ» заявки на проведение сводного аукциона по организации питания в школьных лагерях. В связи с тем, что программный продукт внедрен в работу недавно и полностью не доработан, возникают ряд ошибок, вследствие этого ОУ исключаются из сводного аукциона.

В этой ситуации ОУ, у которых срок проведения лагеря наступает, например, через два месяца, будут вынуждены заключать договора на питание детей, что в свою очередь, может привести к неиспользованию, предусмотренных на эти цели средств, так как процедура заключения договора занимает достаточно долгое время.

Необходимо постоянно повышать квалификацию сотрудников, которые занимаются размещением закупок, так как это является необходимым условием для повышения эффективности бюджетных средств.

Одним из основных направлений экономического анализа системы образования является оценка расходов бюджета с точки зрения его влияния на результаты образовательного процесса.

Сегодня большая часть развитых стран расходуют очень большие средства на улучшение системы образования, а также на повышение предоставления его качества. В связи с этим, возникает проблема неэффективного применения денежных средств, поскольку повышение затрат на образование не гарантирует повышение качества, предоставляемых образовательных услуг [5].

В заключении отметим, что актуальной проблемой на сегодняшний день является повышение эффективности бюджетных средств.

Ранее, нами было выявлено, что рассмотренная нами методика оценки эффективности бюджетных расходов, предполагающая установление целевых показателей для каждой программы неэффективна и имеет недостатки, в частности, показатели программ.

Для устранения ложных показателей оценки эффективности муниципальных программ необходимо рассмотреть вопрос о создании внешнего аудита эффективности программ. Цель данного аудита – не позволить ответственным исполнителям создавать заведомо неверные показатели программ.

Хотелось бы остановиться на финансовом обеспечении администрирования, в частности общественных финансов. Наша позиция в дискуссии относительно возможности включения в программу административных функций и, как следствие, присвоение им определен-

ных показателей эффективности, сводится к следующему. Функции финансового администрирования могут быть включены в программу или выделены в отдельную программу. Эффективность реализации функций должна оцениваться с позиции качества финансового менеджмента. И здесь, по нашему мнению, одно из решающих значений имеет постоянное повышение квалификации работников.

В бюджете необходимо предусматривать расходы на повышение квалификации работников, вовлеченных в процесс как на стадии формирования, так и на стадии исполнения программ. Понимая ограниченность финансовых ресурсов, тем не менее необходимо учитывать, что это направление является приоритетным. Постоянно меняющиеся условия работы требуют комплексного изучения направлений бюджетных реформ. Повышение квалификации необходимо проводить с отрывом от производства и обязательно заканчивать квалификационными экзаменом.

Литература

1. Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.
2. Афанасьев Р. С., Голованова Н. В. Оценка эффективности бюджетных расходов: Федеральный и региональный опыт // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 2 (284). С. 56–64.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016).
4. Громова Н. Н. Анализ подходов к оценке эффективности бюджетных расходов // Финансы и кредит УЭКС. 2012. № 4 (40) [Электронный ресурс]. URL: <http://uecs.ru/uecs40-402012/item/1215-2012-04-03-05-48-42> (дата обращения: 26.03.2017).
5. Маковецкий М. Ю. Современные проблемы повышения эффективности бюджетных расходов в сфере образования // Universum: Экономика и юриспруденция : электрон. науч. журн. 2014. № 10 (10). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/1622> (дата обращения: 26.03.2017).
6. О внесении изменений в распоряжение Администрации города от 22.08.2013 № 2984 «О разработке муниципальной программы «Развитие образования города Сургута на 2014–2020 годы» Распоряжение Администрации города № 2234 от 14.09.2015.
7. Об утверждении муниципальной программы «Развитие образования города Сургута на 2014–2030 годы» Постановление Администрации г. Сургута от 13 декабря 2013 г. № 8993.
8. Тишутина О. И., Михайлов А. В. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 194–198.
9. Целищева Е. Ф. Анализ эффективности бюджетных расходов муниципальных учреждений // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 14 (200). С. 40–50.