Ефремова, Мария Сергеевна. Повышение эффективности бюджетных расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Ефремова Мария Сергеевна; [Место защиты: Волгогр. гос. ун-т].- Волгоград, 2011.- 194 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1693

**Содержание к диссертации**

Введение

**1. Основы бюджетного финансирования государственной политики 12**

1.1 .Бюджетная услуга как объект бюджетного финансирования 12

1.2. Основные принципы эффективного бюджетного финансирования в условиях бюджетирования, ориентированного на результат 29

1.3.Особенности содержания бюджетных расходов в условиях БОР 39

1.4. Факторы, влияющие на уровень бюджетных расходов 56

**2. Эффективность и результативность бюджетных расходов в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат 69**

2.1.Оценка существующих подходов и методов к анализу эффективности бюджетных расходов 69

2.2. Резервы снижения бюджетных расходов на поставку услуг 80

2.3. Результативность бюджетных расходов в бюджетировании, ориентированном на результат 90

2.4. Оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию бюджетных услуг 100

**3. Направления повышения эффективности бюджетного финансирования 113**

3.1. Международный опыт применения механизмов эффективного бюджетного расходования 113

3.2. Внедрение мониторинга бюджетных расходов 126

3.3. Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов 132

Заключение 147

Список использованных источников 151

Приложения 172

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Реформирование бюджетной системы Российской Федерации предполагает повышение эффективности и качества управления общественными финансами. Наряду с такими составляющими, как развитие практики среднесрочного бюджетного планирования, переход к преобладающему значению программно-целевых методов планирования и организации бюджетного финансирования, обеспечение полной «прозрачности» всего бюджетного процесса, задача существенного улучшения качества управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы страны включает в себя и ориентацию на повышение эффективности бюджетных расходов.

Управление бюджетным процессом по расходам должно быть переориентировано на критерии эффективности осуществляемых затрат. Этим целям отвечает разработка и практическая реализация системы бюджетирования, ориентированного на результат. Внедрение данной системы является неотъемлемой частью проводимой в нашей стране бюджетной реформы, которая позволит обеспечить стимулирование экономического роста и прогресса в социальной сфере за счет тесной увязки бюджетных расходов с приоритетами государственной социально-экономической политики как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы формирования и исполнения бюджета не должны рассматриваться в качестве основания для отказа от ранее определенных обязательств со стороны государства. Сокращение доходов бюджетов под воздействием финансового кризиса придает актуальность процессу повышения эффективности бюджетных расходов в рамках бюджетирования, ориентированного на результат.

Таким образом, актуальность исследования обусловлена необходимостью дальнейшего научного анализа процесса финансирования государственных и муниципальных программ и резервов снижения стоимости оказываемых муниципалитетами и субъектами Федерации бюджетных услуг, что позволит существенно повысить эффективность бюджетных расходов.

Степень разработанности проблемы. Теоретическим и методологическим вопросам оценки эффективности общественного сектора экономики и системы бюджетых расходов посвящены работы таких зарубежных авторов, как Д. Андерсон, Э. Аткинсон, Р. Барро, П. Дасгупта, Е. Мишан, Ф. Мошер, Н. Мэннинг, Р. Мюсгрейв, Н. Парисон, П. Самуэльсон, А. Смит, Дж. Стиглиц, С. Вилкокс, П. Хатри Гарри и др.

Проблемы повышения эффективности и результативности бюджетного финансирования рассмотрены в трудах отечественных исследователей: А. Александровой, М. Афанасьева, Е. Бухвальда, Д. Визгалова, Е. Журавской, В. Климанова, А. Климова, А. Кудрина, A. Лаврова, Т. Нестеренко, С. Прокофьева, С. Рябухина, Н. Сабитовой, А. Силуанова, С. Степашина, А. Улюкаева, Е. Черных, Л. Якобсона, М. Яндиева и др.

Изучением вопросов повышения эффективности региональных финансовых расходов и практики внедрения методов программно-целевого бюджетного планирования в бюджетный процесс занимаются многие ученые и практические работники, в числе которых A. Бабич, Е. Бушмин, А. Гукова, А. Дорждеев, Д. Завьялов, Т. Иванова, О. Иншаков, В. Костюченко, А. Лукьянова, О. Олейник, Л. Перекрестова, М. Придачук, С. Сазонов и др.

В то же время анализ многочисленных работ по исследуемой проблеме повышения эффективности бюджетных расходов показал недостаточную изученность данного вопроса в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, в частности, отсутствуют методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов на уровне территориальных образований, не разработаны показатели результативности, не определены резервы снижения стоимости бюджетных услуг.

Актуальность и своевременность данного направления исследования, его теоретическая и практическая значимость обусловили выбор темы диссертационной работы, ее цель, задачи и структуру.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретико-методического инструментария повышения эффективности бюджетных расходов в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, и обосновании методики оценки эффективности бюджетных расходов.

Реализация поставленной цели исследования предполагает постановку и решение следующих задач:

– выявить принципы эффективного бюджетного финансирования;

– системно представить и раскрыть содержание категории «бюджетные расходы»;

– детализировать структуру стоимости бюджетной услуги с целью выявления резервов снижения бюджетных расходов на поставку услуги;

– разработать и систематизировать показатели результативности бюджетных расходов;

– предложить методику оценки эффективности бюджетных расходов для определения результативности бюджетной политики;

– обосновать необходимость внедрения системы мониторинга эффективности бюджетных расходов на всех этапах бюджетного финансирования.

Предметом исследования является система экономических отношений, возникающих в процессе осуществления бюджетных расходов на финансирование государственных обязательств.

Объектом исследования выступает сфера бюджетных отношений в части повышения эффективности осуществляемых расходов бюджета.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют работы ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики управления общественными финансами, использования методов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе различных уровней функционирования общественного сектора экономики. Методологической основой исследования послужили общенаучные методы познания, такие как системный анализ и синтез, обобщение, группировка, аналогия и частнонаучные методы: монографический, статистико-экономический, расчетно-конструктивный, социологический.

Информационно-эмпирическую основу исследования составляют законодательные и нормативные акты органов государственной власти Российской Федерации, нормативные акты Министерства финансов Российской Федерации и статистические обзоры, справочные и иные материалы по теме исследования, опубликованные в специальной периодической печати и размещенные в справочных правовых системах и глобальной сети Интернет; аналитические данные Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, результаты собственных расчетов автора.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Расходование бюджетных средств должно осуществляться в рамках системного финансирования общественных потребностей, основу которого составляют принципы общего и специфического характера. Достижение эффективности бюджетных расходов возможно при реализации следующих специфических принципов: 1) принцип индикативности, который предполагает, что объем и динамика бюджетных расходов должны характеризовать уровень удовлетворенности общества в его потребностях и отражать качество реализуемой социально-экономической политики государства; 2) принцип ингибитивности, заключающийся в том, что бюджетные расходы и их структура должны быть направлены, прежде всего, на максимальное снижение или замедление процессов роста социальной и экономической напряженности в отдельных регионах, отраслях, слоях населения; 3) принцип темпоральности, сущность которого заключается в том, что оценка эффективности возможна только на основе анализа динамики результативности бюджетных расходов.

2. Объемы бюджетного финансирования, их направленность и структура должны максимально соответствовать социально-экономическим потребностям в бюджетных услугах общества. Бюджетные расходы – необходимое условие поставки общественного блага, которое обладает такими специфическими свойствами, как обязательная потребляемость (благо должно предоставляться непосредственному потребителю и удовлетворить его нужду с целью вызвать определенный эффект от его потребления), неделимость (благо невозможно раздробить или употреблять частями). Схема бюджетного финансирования включает следующие этапы: 1) возникновение потребности в обществе, 2) оценка государством своих ресурсов и отбор механизмов и исполнителей для удовлетворения появившейся потребности, 3) поставка бюджетной услуги и получение материального или социального эффекта удовлетворенности потребителя.

3. Для поиска резервов экономии бюджетных средств в структуре стоимости бюджетной услуги необходимо выделить непосредственные расходы, прямо связанные с процессом оказания услуги, и управленческие расходы, связанные с созданием условий для реализации и подготовки поставки услуги. В зависимости от категории поставщика услуги соотношение непосредственных и управленческих расходов будет различно. Учет факторов экономии (государственное субсидирование) и удорожания (дополнительные социальные гарантии сотрудникам) позволяет реалистично представить стоимость бюджетной услуги и определить резервы снижения ее стоимости по отношению к различным категориям исполнителей.

4. Эффективность бюджетных расходов невозможно оценить без четких показателей результативности, характеризующих состояние и определяющих направления бюджетной политики в области дальнейшего финансирования государственных программ. С этой целью показатели результативности бюджетных расходов по характеру содержащейся в них информации дифференцированы на 4 группы: 1) абсолютные– количество лиц, нуждающихся в тех или иных бюджетных услугах, общее число потребителей услуг, число бюджетных учреждений той или иной отрасли, количество часов работы персонала на оказание услуги и т. п.; 2) компенсационные – затраты на содержание бюджетных учреждений, фонд заработный платы персонала, затраты на финансирование программ, стоимость обслуживания 1 потребителя услуги, стоимость 1 часа работы специалиста и т. п.; 3) результирующие – доля лиц, получивших услугу, количество граждан, охваченных патронажем, доля освоенных бюджетных средств и т. п.; 4) качественные – уровень образованности, средняя продолжительность жизни, удовлетворенность населения качеством бюджетных услуг и т. п.

5. Методика оценки эффективности бюджетных расходов основана на поэтапной реализации следующих шагов: 1) отбор и расчет показателей результативности реализуемой бюджетной политики; 2) расчет средней арифметической и стандарта качества по каждому показателю результативности бюджетных расходов на оказание услуг; 3) расчет и оценка модульного качественного отклонения; 4) заключение об уровне эффективности бюджетных расходов по рассматриваемому направлению финансирования.

6. Принятие решений о целесообразности и приоритетности дальнейшего финансирования конкретных задач государственной политики должно осуществляться на основании мониторинга эффективности бюджетных расходов. Схема финансирования расходов на социально-экономическую политику формирует основу для внедрения системы мониторинга оценки эффективности бюджетных расходов (мониторинг потребности в услугах; мониторинг обоснованности и целесообразности бюджетного финансирования; мониторинг эффективности и результативности бюджетных расходов). Эффективность бюджетных расходов определяется на основе расчёта темпов роста показателей результативности, их сопоставления и распределения по зонам эффективности реализации бюджетной политики.

Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

– систематизированы принципы эффективного бюджетного финансирования с выделением общих и специфических принципов, сформированных в рамках внедрения или апробации определенной модели бюджетной политики; специфические принципы эффективности дополнены принципами индикативности, ингибитивности и темпоральности;

– уточнено определение бюджетных расходов на поставку общественного блага посредством выделения признаков обязательной потребляемости и неделимости с целью получения конкретного результата в виде материального или социального эффекта удовлетворенности;

– детализирована структура стоимости бюджетной услуги в зависимости от категории исполнителя с конкретизацией затрат (непосредственных и управленческих) и систематизированы резервы снижения стоимости услуги в зависимости от категории исполнителя (коммерческое предприятие, бюджетное учреждение);

– разработаны показатели результативности бюджетных расходов в области социальной политики, которые в зависимости от характера отражаемой информации классифицированы по группам: абсолютные, компенсационные, результирующие, качественные;

– предложена методика оценки эффективности бюджетных расходов, основанная на расчете показателя модульного качественного отклонения от стандарта качества предоставления бюджетных услуг, степень отклонения от стандарта будет являться основанием для пересмотра данного вида бюджетных расходов в последующем плановом периоде;

– рекомендована система мониторинга бюджетных расходов на оказание государственных и муниципальных услуг, основанная на оценке показателей динамики качественных отклонений от стандарта бюджетных услуг.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке научно обоснованных положений, выводов, рекомендаций по повышению эффективности бюджетных расходов в рамках реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат, и возможности их применения для последующего развития и совершенствования теории государственных финансов. Полученные в исследовании результаты могут использоваться органами государственной власти всех уровней при разработке мер бюджетной, социальной политики в целях повышения эффективности бюджетных расходов и качества оказываемых бюджетных услуг, развития конкурентных отношений в секторе общественных финансов и обеспечения устойчивого социально-экономического развития территории. Результаты исследования могут найти применение в преподавании следующих дисциплин высшей школы: «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система».

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные авторские теоретические положения и практические рекомендации докладывались и обсуждались на международных (Прага, 2009), всероссийских (Волгоград, 2007; Пенза, 2009), региональных (Петрозаводск, 2008), вузовских (Волгоград, 2007) научно-практических конференциях, публиковались в научных изданиях. Предлагаемая автором методика оценки эффективности расходов бюджетов используется Управлением социальной защиты населения Администрации Волгоградской области.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано 13 научных работ, общим объемом авторского текста 3,8 п.л., в том числе три статьи в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура диссертационной работы предопределена целью, поставленными задачами и подчинена общей логике исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих одиннадцать параграфов, заключения, списка использованных библиографических источников. Работа изложена на 171 странице, содержит 11 рисунков, 6 таблиц, 7 приложений.

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, обозначена степень разработанности проблемы, определены цель и задачи, предмет и объект исследования, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость, отражена апробация полученных результатов исследования.

В **первой главе** «Основы бюджетного финансирования государственной политики» рассматривается сущность экономической категории «бюджетные расходы», анализируется их содержание, выделяется перечень субъектов бюджетных взаимоотношений, систематизируются принципы бюджетного финансирования.

Во **второй главе** «Эффективность и результативность бюджетных расходов в рамках концепции бюджетирования, ориентированного на результат» выделяются классификационные группы показателей результативности бюджетных расходов, формируется методика оценки эффективности общественных поставок бюджетных услуг населению, анализируется структура стоимости бюджетной услуги и определяются резервы снижения бюджетных расходов.

В **третьей главе** «Направления повышения эффективности бюджетного финансирования» анализируется международный опыт эффективного бюджетного расходования и оценивается возможность его внедрения в практику российских бюджетных реформ, обосновывается проведение трехуровневого мониторинга эффективности бюджетных расходов.

В **заключении** обобщены результаты диссертационного исследования, сформулированы выводы и рекомендации научного и практического характера.

## Основные принципы эффективного бюджетного финансирования в условиях бюджетирования, ориентированного на результат

Довольно интересную трактовку дает Иванова Н. А., которая считает, что бюджетная услуга — любая услуга, предоставление которой финансируется за счет средств бюджета. Бюджетная услуга может оказываться как бюджетными учреждениями, так и другими государственными и негосударственными поставщиками (например, в рамках государственного заказа). Это определение подчеркивает только источник финансирования этой деятельности, очерчивает круг исполнителей, но не раскрывает сущности термина «услуга».

Многолетняя направленность бюджетной политики на затраты, а не на конечные результаты в процессе бюджетного планирования и бюджетного учета, фактически приводила к финансированию содержания многочисленной и разветвленной сети бюджетных учреждений, что лишало бюджетополучателей стимулов к сокращению собственных расходов и максимизации эффектов от использования бюджетных средств. Постановка процесса формирования бюджетных расходов на новый принцип требует четкости и ясности в плане того, на какие именно цели они выделены учреждениям, то есть конкретизации объекта — «бюджетная услуга».

Поэтому нам необходимо определиться с трактовкой данной дефиниции, с учетом универсальных признаков, присущих понятию «услуга». В целях большей наглядности необходимо разложить на составляющие исследуемую категорию. 1. Субъекты бюджетных услуг. Согласно трактовке философии субъектом является активно действующий и познающий, обладающий сознанием и волей индивид или социальная группа. В общем виде - это непосредственный потребитель и поставщик услуги. В нашем случае, в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, когда государство стремится удовлетворять потребности общества максимально эффективно в соответствии с получаемыми от данного действия положительными результатами, потребителями бюджетных услуг могут выступать как само общество, так и отдельные его категории: -слой населения, жители конкретного региона, социальная группа, -отдельно взятый регион, -конкретная отрасль народного хозяйства. Однако в целях исследования мы будем оперировать обобщающим термином «общество», объединяющим все вышеперечисленные группы потребителей. Поставщиком соответственно будет выступать государство (муниципалитет). Поставщик услуги вправе привлекать для реализации работ по производству и оказанию услуги различных хозяйствующих субъектов как из бюджетной, так и из коммерческой сферы, которые будут фигурировать как исполнители. 2. Объект бюджетной услуги. Объект — то, на что направлена познавательная и иная деятельность. Из обобщающего определения услуги следует, что объектом является благо материального или нематериального характера. Специфика бюджетных отношений наделяет данный объект общественным признаком, то есть объектом будет являться общественное благо как материального, так нематериального свойства. Здесь следует отметить, что термин «общественное благо» исследуется в научной литературе очень давно, причем дискуссии по поводу его определения явились и являются предметом ряда диссертационных исследований до сих пор, поэтому более подробно о нем мы будем вести речь в следующем параграфе работы, при более подробном изучении характеристик субъектов (объектов) бюджетных услуг. 3. Метод осуществления деятельности по оказанию бюджетной услуги. Метод - это способ достижения цели, определенным образом упорядоченная деятельность. В основе механизма реализации бюджетной услуги должна быть изначально заложена договорная форма реализации подобной деятельности, затем в каждом конкретном случае данная форма будет конкретизирована (договор поставки, договор купли-продажи и т. п.). С учетом вышесказанного сформируем собственно авторское определение бюджетной услуги как процесса аккумулирования, генерирования и потребления общественного блага материального и нематериального характера в форме деятельности, направленной на удовлетворение потребностей общества на условиях договоренности с государством (муниципалитетом). На рис. 1 проиллюстрирован процесс оказания бюджетной услуги государством (муниципалитетом) обществу. В данной схеме сама услуга будет появляться только на 3 этапе при ее поставке и потреблении в форме общественного блага, на 1 и 2 этапах будет производиться работа по формированию потребности в услуге, поиск возможностей (финансовых, организационных и т. п.) для ее производства и оказания. Организации, которые будут непосредственно оказывать услуги — бюджетные или коммерческие структуры — в данном процессе будут фигурировать только как исполнители, но не поставщики, так как поставщиком изначально является государство, что следует из нашего определения. Государство, не являясь конкретным производителем, тем не менее, обладает финансовыми возможностями в виде бюджетных средств, за счет которых способно привлечь необходимые производственные фонды и инфраструктурные коммуникации для удовлетворения всевозможных потребностей, возникающих у общества.

Как было отмечено выше, в определении Завьялова Д. Ю. механизм или способ осуществления бюджетной услуги не будет являться однозначным, так как бюджетные расходы могут быть направлены как на производство самих услуг бюджетными учреждениями, так и на покупку этими организациями требуемых услуг у коммерческих структур. Очевидно, что выбор способа осуществления услуги должен производиться на 2 этапе. Согласно концепции БОР, производителем услуги может являться любая организация, которая способна осуществить поставку услуги необходимого качества. Здесь необходимо исходить из определений преимуществ и недостатков тех или иных поставщиков и качества предоставляемых ими услуг.

## Факторы, влияющие на уровень бюджетных расходов

Второй этап характеризуется контактами между государством (поставщиком услуг) и предприятиями, учреждениями различных форм собственности (исполнителями) по поводу подбора механизмов (форм контрактов), конкретных исполнителей того объема работ, который будет обеспечивать оказание бюджетной услуги в должном объеме для удовлетворения существующих общественных потребностей. На данном этапе активным субъектом будет являться государство, так как оно будет решать, с каким именно исполнителем ему заключать контракт, вид контракта, сроки и прочие условия поставки. Исполнители будут лишь соглашаться с условиями, выставляемыми поставщиком, либо не работать в данной схеме совсем.

На наш взгляд, при оценке возможностей (подсчете общего бюджета расходов на финансирование услуги) государство может испытывать влияние экономических факторов, среди которых выделим такие как:

Цены на энергоресурсы. В зависимости от данного фактора будет структурироваться доходная часть государственного бюджета. Уровень инфляции. Немаловажный фактор в том плане, что он будет определять в конечном итоге реальную стоимость бюджетной услуги, так как выплата компенсации и поставка услуги не всегда сопровождают друг друга параллельно и часто возникает необходимость учета временной стоимости денег при формировании конечной цены. Валютный курс. Фактор играет большую роль при формировании цен на услуги, требующий привлечения иностранных агентств или расчетов через валютные счета, в валютах иностранных государств и т.п. Цикличность развития экономики. Возможности любого общества, а, следовательно, и объемы его финансовых возможностей будут колебаться с изменениями стадий экономического развития. Инвестиционная политика. В зависимости от реализуемой государственной инвестиционной политики происходит отбор приоритетных направлений финансирования социальных сфер жизни в обществе и учет его потребностей. Кроме экономических факторов, побуждающих поставщика принимать окончательное решение в пользу того или иного исполнителя, возможно проявление воздействия политико-правовых факторов, таких как: Налоговая политика и законодательство в этой сфере. Например, предприятия частной формы собственности могут изъявить желание работать по государственному контракту не столько из-за возможности финансирования посредством бюджета, а сколько из-за возможности воспользоваться какими-нибудь налоговыми льготами или налоговыми кредитами. Политика государства по отношению к иностранным предприятиям. Например, для реализации социальных проектов, на которые в казне отсутствуют средства, можно воспользоваться услугами иностранных или компаний с частичным иностранным участием в качестве дополнительной нагрузки за возможность осуществления предпринимательской деятельности на территории государства. Законы по охране окружающей среды. Например, к участию в конкурсе на государственный контракт могут быть не допущены предприятия, не соблюдающие нормативы выбросов, загрязняющие окружающую среду. Занятость населения и уровень безработицы. Например, государство для снятия социальной напряженности в отдельном регионе может провести конкурс на размещение государственного заказа с привлечением участников только из указанного региона с целью обеспечения занятости трудящихся данной территории. Наличие профсоюзов или других профессиональных объединений. Подобные объединения могут оказать помощь поставщику и повлиять на состав исполнителей, допущенных к участию в конкурсах на получение государственного контракта. Помимо государства, существуют в этой схеме исполнители, которые обладают определенным производственным, финансовым, информационным, трудовым, технологическим потенциалом, формирующим их внутреннюю среду и определяющим их реальные возможности на выполнение государственного (муниципального) контракта. Однако, на этом этапе исполнители, не являясь активно воздействующим элементом системы, не могут проявить свой потенциал, поэтому факторы, оказывающие влияние на их возможности, необходимо анализировать на следующем этапе поставки бюджетной услуги. 3 этап — производство и осуществление поставки услуги в форме общественного блага непосредственному ее потребителю. На третьем этапе работает исполнитель, заключивший контракт с поставщиком на производство, поставку услуги конечному ее потребителю. Здесь исполнитель — активно действующий системный элемент, который генерирует услугу и организует процесс удовлетворения общественной потребности за счет бюджетных средств. Общество выступает как обычный потребитель, который только довольствуется результатами генерации и поставки. На работу исполнителя оказывают влияние факторы, характеризуемые нами как образующие производственный потенциал, в числе которых следует отметить следующие: Производственные и технологические фонды предприятия. Мощность данных фондов напрямую будет влиять на скорость производства и сроки поставки услуги. Инфраструктурные и коммуникационные связи. Данный фактор будет влиять на доставку услуги непосредственному потребителю. Качество сетей и каналов доставки будет формировать общее впечатление потребителя от оказанной ему бюджетной услуги. Кадровый состав и уровень его профессионализма. Чем выше профессионализм трудового коллектива исполнителя, тем более качественно и в срок будет оказана конкретная услуга, и, как следствие, сформировано позитивное впечатление у потребителя. Помимо факторов, образующих производственный потенциал, на работу исполнителей оказывают воздействие, так называемые стратегические факторы, среди которых необходимо выделить: о Ставки налогов. Как было отмечено выше, данный фактор изначально определяет позицию, решение исполнителя в отношении участия в договорных отношениях с бюджетом. о Миссия фирмы. Данный фактор будет иметь отношение, прежде всего, к предприятиям частных форм собственности, которые могут изъявить желание работать по убыточным государственным (муниципальным) контрактам с целью повысить свою общественную популярность или добиться формирования положительного имиджа у населения. 4 этап — контроль качества услуг.

Четвертый этап процесса поставки бюджетной услуги характерен активизацией общества в отношении выражения мнения об оказанной услуге в форме повышения или снижения политической лояльности к функционирующему государственному (муниципальному) аппарату. Со стороны государства активация может проявляться в виде запросов о качестве поставленной услуги, и формировании банка данных по работающим (работавшим) по государственным контрактам исполнителей, истребовании у них отчета о проделанной работе и освоении выделенных бюджетных средств.

## Результативность бюджетных расходов в бюджетировании, ориентированном на результат

Увеличение государственного вмешательства в экономику способствует упорядочиванию процесса финансирования и обслуживания социальной сферы общественных отношений, налаживанию взаимоотношений на договорной основе между государственным и частным секторами экономики. Предоставление государством услуг населению позволит снизить социальную напряженность в обществе и повысить лояльность граждан к централизованной власти, но при наличии четких параметров взаимодействия.

Одним из основных параметров государственного присутствия в экономике является полная стоимость бюджетной услуги. Наличие методики расчета полной стоимости оказываемых государством бюджетных услуг обществу, которая была бы понятной и лаконично сформулированной и обоснованной, способна существенно повысить доверие общества к органам управления на всех уровнях власти. Кроме того, расчет полной стоимости и анализ структуры стоимости услуги позволит определить резервы снижения стоимости услуги, оценить эффективность ее оказания, рассмотреть возможности альтернативных схем поставки услуги, выбрать оптимальные способы ее финансирования с максимальной экономией затрат на ее оказание. Следует отметить, что экономия бюджета услуги не должна сказываться на ее качестве, поскольку при существенном снижении качества услуги за счет сокращения ее стоимости может возникнуть вопрос о ее целесообразности. Таким образом, необходимо снижать стоимость, но не за счет ухудшения качества.

С этой целью - поиска резервов сокращения стоимости услуги и за счет этого повышения ее эффективности - необходимо, прежде всего, рассмотреть структуру стоимости услуги и сгруппировать учитываемые в ней затраты, то есть проанализировать полную стоимость бюджетной услуги.

Полная стоимость бюджетной услуги в разных странах рассчитывается по-разному в виду различий в методиках и подходов учета затрат. Тем не менее, с нашей точки зрения, в понятие полной стоимости услуг необходимо включать сумму всех фактически понесенных расходов и издержки от нереализованных способов использования выделенного финансирования.

Стоимость любой услуги складывается из двух видов расходов: прямых непосредственных (прямые трансферты населению или прямая оплата стоимости услуг) и административных (управленческих) расходов по организации условий оказания услуги. Появление расходов управления в структуре стоимости услуги обусловлено тем, что очень часто в российской практике в расчет принимаются только затраты непосредственные, которые прямо и однозначно относятся к процессу оказания услуги. Однако в поставке бюджетной услуги часто принимают участие, помимо непосредственных исполнителей, органы местного управления, затраты времени которых и их оплату необходимо включать в расчет полной стоимости услуги. Более того, отсутствие расчета и учета административных затрат, необходимых для полноценной реализации программ, приводит к снижению их результативности а, следовательно, и к низкой эффективности прямых программных расходов. Таким образом, общая структура стоимости бюджетной услуги будет выглядеть следующим образом (рис.7).

Представленная структура стоимости услуги — наиболее общая модель распределения затрат по источникам их возникновения. Данная модель требует существенной корректировки и адаптации в зависимости от вида бюджетной услуги. Тем не менее, некоторые общие черты в составе стоимости следует выделить (рис.8): 1) непосредственные расходы на оказание услуги, выражаются в форме денежных выплат, денежного эквивалента натуральной помощи, заработной платы сотрудников бюджетного учреждения, труд которых является составной частью конкретной бюджетной услуги, 2) расходы управления должны учитываться и выделяться из общей суммы расходов во взаимосвязи с конкретной программой или услугой: - расходы управления подразделяются на непосредственные расходы управления и опосредованные (косвенные) расходы управления. Трудозатраты рабочего времени рассчитываются на основе произведения количества рабочего времени сотрудника на ставку рабочего времени.

## Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов

Реализуемая в последнее время концепция БОР, концепция бюджетного планирования, ориентированная на получение конкретных заранее определенных результатов, требует от участников бюджетного процесса четкого выполнения намеченных целей и ориентиров в рамках жестких бюджетных ограничений.

По сути БОР представляют собой попытку переноса на государственный сектор принципов конкурентного распределения финансовых ресурсов, оценки результативности и эффективности расходов. Одним из наиболее сложных и важных вопросов, который должен быть решен при внедрении БОР, является оценка результативности бюджетных расходов и дальнейший рост эффективности. Показатель общей эффективности расходной части бюджета связан с совокупностью эффектов, возникающих в процессе производства услуг, поэтому методологические основы оценки результативности бюджетных расходов и результативности предоставления бюджетных услуг - совпадают, что обосновывает далее в тексте представление их как синонимов, отличающихся лишь формой проявления.

Система предоставления бюджетных услуг состоит из этапов, на каждом из них у участников возникают положительные результаты (эффекты), которые выступают стимулами к осуществлению поставки необходимых услуг. Определенный вид эффекта привязан к конкретному этапу и субъекту, в совокупности они формируют общий уровень эффективности бюджетных расходов. Эффекты обладают универсальным, статичным характером, то есть возникают вне зависимости от вида расходов, направлений финансирования, реализуемых бюджетных программ или проектов. Эффекты в дальнейшем должны стать основой для расчета показателей (индикаторов эффективности), которые позволяют определить результативность осуществляемой деятельности. При стратегическом планировании деятельности разрабатываются показатели, позволяющие определить результаты, которые ожидаются через 3-5 лет , и другие показатели, которые непосредственно связаны с разработкой бюджета на очередной год. Поэтому при расчете и определении индикаторов эффективности необходимо цифровые данные рассматривать в динамике, в нашем случае с учетом трехлетнего бюджетного планирования, период должен составить 3 года.

Создание системы планирования и мониторинга социально - экономической результативности и эффективности бюджетных расходов на основе качественных и количественных индикаторов является одной из главных мер повышения эффективности бюджетных расходов. Данная система позволит: - обеспечивать финансированием те общественные блага и услуги, количество, качество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей степени отвечают потребностям граждан (социальная эффективность); - отказываться от направления средств на расходы, осуществляемые без надлежащего социально-экономического обоснования; - осуществлять планирование на более длительную перспективу; - устанавливать ответственность органов власти за конечный результат (как в количественном выражении, так и в качественном); - реально оценивать финансовое положение и финансовые возможности бюджета; - повышать обоснованность принимаемых управленческих решений, в частности, по поводу оптимизации сети бюджетных учреждений. Выразить результативность и эффективность бюджетных расходов одним числовым показателем, поддающимся объективному наблюдению, невозможно. Результат - довольно широкое понятие. Результатом может быть качество предоставленных услуг, воздействие (краткосрочное или долгосрочное), которое было оказано на потребителей услуг, польза и выгода, которую осознают получатели услуг, и т.п. Современное бюджетное планирование общественных расходов немыслимо без анализа мнений их потребителей, поэтому наиболее востребованным из всех методов является - общественный мониторинг, как система регулярного измерения изменений, происходящих в обществе, которая позволяет наблюдать за ходом реализации и результатами проводимых реформ в сфере образования, здравоохранения, административной реформы, реформы местного самоуправления. При условии регулярного применения одних и тех же принципов выборки и инструментария процесс получения сведений об общественном мнении становится процессом непрерывного и адекватного информационного обеспечения органов государственного и муниципального управления. Количественный опрос целесообразно проводить путем анкетирования населения. В качестве анкеты выступает объединенная единым исследовательским замыслом система вопросов, направленных на получение информации от респондентов о существующих проблемах в обществе, о деятельности различных государственных органов и учреждений, предоставляющих услуги, процессе их получения. В этой связи в процессе проведения количественного опроса могут возникать понятные сложности в подходах к инструментарию по данному вопросу. С одной стороны, количественное исследование не должно быть свободной научно-аналитической или информационной работой на тему предоставления бюджетных услуг вообще и ни о чем, в частности. Здесь нельзя следовать лишь одному, раз и навсегда утвержденному и унифицированному методологическому алгоритму (универсальной анкете). С течением времени он может претерпевать различные изменения и корректировки с учетом трансформаций действующего законодательства. С другой стороны, во избежание возможности двойного толкования задаваемых вопросов и некорректных высказываний респондентов необходимо формулировки вопросов в большей степени адаптировать к уровню простого и понятного всем языка, исключать по возможности применение сложных специфичных терминов. Для того чтобы количественный опрос был наиболее результативным, необходимо соблюдать ряд правил и следовать общим рекомендациям, которые помогают правильно задавать ход анкетированию, позволяют минимизировать количество ошибок при проведении исследования, так как от правильности применения инструментария зависит качество получаемой с его помощью информации.