Алефиренко Анна Сергеевна. Повышение эффективности механизма управления бюджетными средствами : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Алефиренко Анна Сергеевна; [Место защиты: Ин-т экономики УрО РАН].- Пермь, 2009.- 178 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/983

**Содержание к диссертации**

Введение

**1. Теоретико-методологические основы управления бюджетными средствами 12**

1.1 Методологические основы механизма управления бюджетными средствами 12

1.2 Трансформация понятия «эффективность» применительно к использованию бюджетных средств 30

1.3 Концептуальные подходы к оценке эффективности на уровне использования бюджетных средств 43

**2. Особенности механизма управления бюджетными средствами 61**

2.1 Оценка эффективности как инструмент управления бюджетными средствами 61

2.2 Анализ существующей системы управления бюджетными средствами в пермском крае 72

2.3 Основные направления развития системы управления бюджетными средствами 86

**3. Совершенствование механизма управления бюджетными средствами 99**

3.1 Методика оценки эффективности использования бюджетных средств 99

3.2 Внедрение механизма оценки эффективности в систему управления бюджетными средствами 117

3.3 Основные принципы автоматизации процесса управления бюджетными средствами 130

Заключение 150

Литература 155

Приложения 168

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Повышение эффективности использования ресурсов – важнейшая составная часть ускорения социально-экономического развития страны. Тем более вопрос оценки эффективности наиболее остро стоит по отношению к бюджетным средствам. Особая значимость процессов создания, распределения и потребления бюджетных средств предопределяет необходимость акцентирования внимания на ресурсном обеспечении государства и рациональном использовании его средств.

В 1990-х - начале 2000-х годов в бюджетной сфере Российской Федерации были проведены крупные структурные реформы. Принятый в 1998 году Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования. Завершен переход к казначейскому обслуживанию исполнения федерального бюджета. Упорядочена система финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Новые задачи, продиктованные современным этапом развития страны, требуют дальнейшего развития бюджетной сферы. Нуждается в совершенствовании, в частности, бюджетная политика в области выделения бюджетных средств.

В современных условиях организации управления бюджетными средствами можно выделить два направления совершенствования.

Первое связано с использованием традиционных подходов, позволяющих вносить некоторые элементы усовершенствования – это конкурсные процедуры, усиление финансовой дисциплины и казначейские технологии, контроль целевого использования бюджетных средств.

Второе направление наиболее перспективно, так как требует использования новых подходов, методов и принципов с функциональными аспектами менеджмента – переход от административных методов управления к принципам управления хозяйственной деятельностью, в частности, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования. Бюджетирование, ориентированное на результат, призвано изменить содержание всех стадий бюджетного процесса. При этом стержнем системы бюджетирования, ориентированного на результат, является оценка эффективности бюджетных средств.

Анализ отечественной теории и практики позволяет выделить следующие основные проблемы, характерные для существующих механизмов оценки эффективности использования бюджетных средств:

отсутствие увязки результатов оценки эффективности с деятельностью отдельных бюджетополучателей: основная часть методик позволяет оценить эффективность использования выделенных бюджетных средств в целом по какой-либо отрасли бюджетной сферы (например, образование, здравоохранение, оборона);

отсутствие достаточных знаний аналитиков в области математической статистики при проведении расчета показателей эффективности;

необходимость разработки и внедрения дополнительных форм отчетности получателей бюджетных средств для обеспечения сбора данных с целью расчета показателей эффективности;

большой объем трудозатрат для расчета каждого показателя эффективности.

Таким образом, актуальность проблемы рационального использования бюджетных средств предопределяет необходимость развития как на федеральном, так и на региональном уровне направления научного поиска, связанного с совершенствованием механизма управления бюджетными средствами и, в первую очередь, с внедрением принципов эффективности в систему управления бюджетными средствами. Недостаточная теоретическая и методическая разработанность данной проблемы, ее актуальность и возрастающая практическая значимость предопределили выбор направления исследования.

**Степень разработанности проблемы**. Актуальность проблемы оценки эффективности использования бюджетных средств в процессе государственного управления, ее особая значимость в условиях рыночного механизма экономики России, обуславливают возрастающее внимание к ней, как в практическом, так и научном аспекте.

Хорошо известны труды в области общественного сектора и теории государственных финансов таких российских и зарубежных ученых, как Бабич А.М., Бандурин В.В., Боткин О.И., Боткин И.О., Каримова Э.Р., Касаткин В.В., Мирошкин Н.П., Павлова Л.Н., Пыткин А.Н., Стиглиц Дж., Татаркин А.И., Торопов С.В. и др.

В вопросах повышения эффективности управления интерес представляют труды таких авторов, как Акбердина Р.А., Друкер П., Якобсон Л.И. и др.

Изучению различных аспектов проблемы оценки эффективности бюджетных средств посвящены работы таких отечественных ученых, как Александрова Е.И., Ананенко С.А., Аникин В.Н., Афанасьев М.П., Балацкий Е.В., Беляев В.Н., Бережная Е. Н., Бесстремянная Г.Е., Буренин Д.А., Бушлин Е., Виричев А.О., Волостнов Н., Гонтмахер Е.Ш., Дорошенко С.В., Ильина Т.А., Ишина И.В., Конярова Э.К., Котлячков О.В., Левина Г.Л., Лушин С.И., Мучкаева И.Н., Осипов А.К., Пачковский М.Р., Придачук М.П., Рябухин С.Н., Саунин А.Н., Синева Е.Н., Тажетдинов С.Р., Трунин И.В., Шеломенцев А.Г., Швец С.М. и др.

Несмотря на то, что вопросам эффективного управления бюджетными средствами уделено значительное внимание в зарубежной экономической литературе, следует отметить, что в российской литературе степень разработанности проблемы недостаточна. Реалии таковы, что в отечественных источниках, в основном, описываются лишь общие правила и процедуры оценки эффективности использования бюджетных средств, причем основной акцент делается именно на контроле деятельности бюджетных учреждений, и упускаются из виду все остальные стадии управления бюджетными средствами – анализ, планирование, организация исполнения, мотивация, учет, регулирование. Тем более отсутствуют механизмы, позволяющие внедрить результаты оценки эффективности в систему управления бюджетными средствами.

**Цель и задачи исследования.** Целью исследования является развитие теоретических и методических положений по повышению эффективности механизма управления бюджетными средствами.

Основными задачами, решение которых необходимо для достижения поставленной цели исследования, являются:

– раскрыть содержание понятия «эффективность» применительно к системе управления бюджетными средствами;

– обосновать методологические принципы адаптации существующих подходов к оценке эффективности хозяйственной деятельности к управлению бюджетными средствами;

– разработать методику оценки эффективности использования бюджетных средств;

– предложить механизм по внедрению методики оценки эффективности в систему управления бюджетными средствами.

**Объектом исследования** является механизм управления бюджетными средствами в Пермском крае.

**Предметом исследования** является бюджетный процесс в Пермском крае, представляющий собой совокупность взаимоотношений между его участниками.

**Методологическую, теоретическую и эмпирическую базу исследования** составили научные труды и разработки, представленные в работах отечественных и зарубежных ученых по вопросам управления и принятия решений как в коммерческих структурах, так и в государственном секторе, законодательные и нормативные акты субъектов Федерации и Российской Федерации, нормативная база по вопросам минимальной бюджетной обеспеченности, научно-методические рекомендации в области оценки эффективности использования бюджетных средств, практический опыт федеральных и региональных органов власти различных субъектов Российской Федерации по распределению бюджетных ресурсов, методические материалы научно-практических конференций и семинаров по теме исследования, статистические данные бюджетных учреждений дошкольного образования Пермского края.

**Основные методы исследования.** Методологическая основа исследования базируется на системном и комплексном подходах, позволяющих учитывать различные аспекты управления бюджетными средствами. Для решения поставленных задач использовались общенаучные методы информационно-целевого, сравнительного, факторного, экономического, финансового анализа. Отдельные задачи решались с помощью методов экономико-математического моделирования, классификации, группировок, экспертных оценок, статистического анализа, контент-анализа.

**Информационной базой** исследования послужили основные положения отечественной и зарубежной теории эффективности, выводы и ключевые положения, посвященные теории государственного сектора, данные органов статистики, фактические материалы, характеризующие различные аспекты состояния бюджетных учреждений дошкольного образования Пермского края и функционирования системы дошкольного образования в целом. В диссертационной работе нашли отражения результаты научно-исследовательских работ, выполненных лично автором или при его непосредственном участии.

**Научная новизна исследования** заключается в разработке теоретических и методических положений по повышению эффективности механизма управления бюджетными средствами, позволяющего на основе методики оценки эффективности использования бюджетных средств обеспечить ориентированное на достижение общественно значимых результатов принятие решений по их распределению и использованию.

В процессе исследования получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие научную новизну и являющиеся предметом защиты:

сформулировано и раскрыто содержание механизма управления бюджетными средствами как совокупности законодательно санкционированных методов принятия управленческих решений по выделению и использованию бюджетных средств для достижения соответствующих общественно значимых результатов. Предложена авторская трактовка понятия «эффективность» применительно к системе управления бюджетными средствами как степень достижения общественно значимых результатов по отношению к степени использования выделенных бюджетных средств, что позволило отразить взаимосвязь между процессом выделения бюджетных средств и достижением целей и задач органов государственной власти;

обоснованы методологические принципы оценки эффективности использования бюджетных средств на основе поэтапной адаптации существующих подходов к оценке эффективности хозяйственной деятельности к управлению бюджетными средствами;

разработана методика оценки эффективности использования бюджетных средств на основе диагностики соотношения между степенью использования бюджетных средств и степенью достижения общественно значимых результатов, позволяющая принимать управленческие решения по распределению бюджетных средств;

предложен механизм повышения эффективности управления бюджетными средствами на основе внедрения методики оценки эффективности, особенностью которого является охват как бюджетного, так и внебюджетного процесса. Предложенный механизм обеспечивает возможность автоматизации процесса управления бюджетными средствами.

**Область исследования.** Содержание диссертации соответствует п. 2.5. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК РФ.

**Практическая значимость работы.** Положения и выводы исследования, в частности, методологические принципы оценки эффективности, методика оценки эффективности использования бюджетных средств, механизм повышения эффективности управления бюджетными средствами, могут быть использованы:

научными организациями для развития фундаментальных исследований в области повышения эффективности механизма управления бюджетными средствами;

органами государственной власти и местного самоуправления – для принятия решений по распределению бюджетных средств;

бюджетополучателями – для обеспечения эффективности использования бюджетных средств;

контрольными и надзорными органами – для проверки эффективности использования бюджетных средств.

Теоретические, методические и практические результаты диссертационного исследования представляют интерес для преподавателей вузов и могут быть использованы при проведении лекций и семинарских занятий по курсам «Финансы», «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации», «Финансовый контроль».

**Апробация работы.** Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационной работе, были представлены на II Всероссийском симпозиуме по экономической теории – г. Екатеринбург – 2006, III Уральской межрегиональной научно-практической конференции «Реформирование государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации: региональный аспект» – г. Пермь – 2007, на Международной научной конференции «Взаимодействие реального и финансового секторов в трансформационной экономике» – г. Оренбург – 2008, на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы устойчивого социально-экономического развития и управления муниципальных образований» – г. Пермь – 2008.

Теоретические и методологические результаты исследования отражены в научных разработках Пермского филиала Института экономики Уральского отделения РАН, в т.ч. по научному направлению «Диагностика, прогнозирование и государственное регулирование развития региональных социально-экономических систем» №ГР 01200403040 («Институциональные аспекты развития социально-экономических систем», «Институонализация региональной политики – 2006 - 2008 гг.) – Постановление РАН от 01.07.2003 №233.

Методические и прикладные результаты диссертационной работы, в частности методика оценки эффективности использования бюджетных средств, используются в Контрольно-счетной палате Пермского края при проведении проверок исполнения бюджетов Пермского края и муниципальных образований с 2005 г. Реализация предложенной методики оценки эффективности использования бюджетных средств позволяет осуществлять проверку эффективности использования средств бюджетов, выделенных на дошкольное образование. Методологические положения проведенного исследования с учетом практических рекомендаций внедрены также в Государственном учреждении «Институт технической химии Уральского отделения Российской академии наук» с 2007 года, что позволило повысить оперативность принятия решений по использованию выделенных бюджетных средств, обеспечить своевременный мониторинг их использования, автоматизировать процесс управления и в целом повысить его эффективность.

Отдельные теоретические, методологические и практические результаты исследования используются в учебном процессе при чтении курса лекций по дисциплинам «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации» и «Финансовый контроль» в специальных программах повышения квалификации финансовых специалистов органов власти и промышленных предприятий в НОУ ДПО «Пермский академический учебный центр».

**Публикации.** Основные положения диссертационной работы опубликованы в 9 научных публикациях, в том числе в журнале, рекомендуемом ВАК, общим объемом 11,7 п.л. (личный вклад автора 6,7 п.л.).

**Структура и объем диссертационной работы.** Предмет исследования, цели и задачи определили логику и структуру работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Общий объем работы составляет 154 страницы основного текста, включает 13 рисунков, 21 таблицу и список литературы из 132 наименований.

## Трансформация понятия «эффективность» применительно к использованию бюджетных средств

Эффективность является одним из критериальных параметров, характеризующих результаты деятельности любой организации. Приведем мнения ведущих специалистов в области теории эффективности относительно термина «эффективность» (таблица 1.2.1).

Таким образом, проанализировав мнения ведущих экономистов относительно термина «эффективности», можно выделить два основных аспекта эффективности: с одной стороны, это соотношение затрат и результатов, с другой стороны, это степень соответствия результатов цели.

Концептуальные различия в теории эффективности связаны с неоднозначностью подходов к оценке ее параметров: результата и затрат. Современная экономическая наука в качестве результата признает не только вещественные, но и другие формы человеческих благ. В затраты же включает не только трудовые, но и другие используемые факторы производства. Оценка результата как параметра эффективности не может быть однозначной не только для субъектов различных уровней, но и субъектов одного и того же уровня. Она выражается не только в вещественных, но и в социальных, политических, экологических и других показателях. В любом варианте соизмерения затрат и результатов его достоверность в решающей мере зависит от оговоренных и принятых методологических и методических принципов такого соизмерения. общественном секторе

Оценка и сопоставление затрат и результатов позволяют принимать обоснованные решения не только в общественном, но и в частном секторе. В обоих случаях требуется как можно полнее и точнее определить, во-первых, компоненты затрат, во-вторых, круг последствий, результатов, к которым они приводят, в-третьих, экономические измерители, позволяющие оценивать разнообразные элементы затрат и результатов в едином масштабе, в-четвертых, чистую отдачу, то есть разницу между результатами и затратами. Сравним основные черты оценки эффективности в частном и общественном секторе.

Таким образом, особенности оценки эффективности в государственном секторе экономики обусловлены: характером результатов; компонентами затрат; необходимостью учета экстерналий при оценке затрат и результатов; субъектами, в чьих интересах принимаются управленческие решения.

Итак, «результат» и «затраты» являются важнейшими понятиями, связанными с измерением эффективности использования бюджетных средств. Результаты отражают те глобальные задачи, которые должны быть решены в процессе использования бюджетных средств для достижения цели их выделения. Результаты напрямую связаны с преследуемыми государством целями.

В теории эффективности под целью развития системы понимается некоторый желаемый результат ее функционирования, который должен быть достигнут к определенному времени. Невозможность ориентироваться в государственном секторе на универсальные показатели прибыльности вызывает необходимость разработки специальных индикаторов достижения целей . Индикатор достижения цели может задаваться в форме: 1) конкретного набора количественных значений параметров, характеризующих систему, которые должны быть достигнуты в процессе развития; 2) набора задач, решение которых должна обеспечивать система; 3) качественного описания желаемого результата ее функционирования.

Первый случай — наиболее простой. Он позволяет непосредственно оценить степень соответствия развития системы своему целевому предназначению.

Во втором случае для таких оценок нужен определенный инструмент (модель), позволяющий сопоставить достигнутые результаты с уровнем решения поставленных задач.

Третий случай требует предварительного определения критериев, позволяющих оценить степень соответствия варианта развития поставленным целям.

При планировании развития системы управления бюджетными средствами как многоуровневой иерархической системы должны использоваться все три формы задания целей. При этом первая форма наиболее характерна для нижних уровней иерархии, а третья — для верхних. Однако даже на нижнем уровне иерархии могут быть предусмотрены два типа индикаторов : - непосредственные результаты деятельности, характеризующие объем и качество осуществления государственных услуг; - конечные результаты деятельности бюджетного учреждения, характеризующие эффект государственных услуг, полученных внешними потребителями.

Достижение целей связано с реализацией государством своих функций через систему управления бюджетными средствами и выражается в обеспечении национальной безопасности, общественного правопорядка, достижения социальной справедливости, продолжительности и качестве жизни населения и так далее . Возможны случаи, когда бюджетные средства израсходованы на оказание определенных услуг, результатом деятельности будет наличие данной услуги в запланированном объеме и требуемого качества, а результативность окажется нулевой или весьма низкой, если эти услуги не обеспечивают удовлетворение потребностей тех, для кого они предназначены. Таким образом, задание системы целей позволяет осуществлять оценку эффективности управления бюджетными средствами.

Обязательным элементом оценки эффективности являются критерии оценки эффективности. Критерии — это признаки, на основании которых формируются требования и показатели оценки эффективности.

Формирование критериев эффективности — одна из наиболее сложных проблем теории и практики финансового менеджмента, связанная с преобразованием целей в измеримые величины. Можно выделить две сферы практического применения использования критериев эффективности:

## Концептуальные подходы к оценке эффективности на уровне использования бюджетных средств

В разделе 1.1 рассмотрены основные подходы и принципы, на которых должна строиться система управления бюджетными средствами. Необходимо рассмотреть, в какой мере действующая организация бюджетного процесса соответствует указанным принципам, насколько она ориентирована на результативность бюджетных средств, а также есть ли возможность обеспечивать эффективное использование бюджетных средств и осуществлять контроль эффективности .

Управление как процесс - это работа по достижению целей, которая состоит из следующих основных функций: планирование, организация, мотивация, учет, контроль, регулирование, анализ. В сфере управления бюджетными средствами данные функции осуществляются через бюджетный процесс. Под бюджетным процессом в Пермском крае понимается регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти Пермского края и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджета Пермского края и бюджета Пермского краевого фонда обязательного медицинского страхования, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности .

Для обеспечения эффективности бюджетного процесса установлен порядок взаимодействия его участников на каждом этапе, сформулированы процедуры и правила принятия решений, определен состав разрабатываемых ими документов и сроки их представления.

Проанализируем основные этапы бюджетного процесса в Пермском крае с точки зрения соблюдения основных подходов и принципов управления, сформулированных в разделе 1.1.

На данном этапе бюджетного процесса, в первую очередь, должны учитываться следующие принципы управления: учета внешней среды, иерархии целей, приоритета долгосрочных целей, принцип приоритета долгосрочных целей, принцип скользящего планирования.

Проект бюджета Пермского края составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств. В целях своевременного и качественного составления проекта бюджета Министерство финансов Пермского края имеет право получать необходимые сведения от иных финансовых органов, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц. Составление проекта бюджета Пермского края основывается на Бюджетном послании Президента Российской Федерации; докладе губернатора Пермского края о социально-экономическом положении в Пермском крае; прогнозе социально-экономического развития Пермского края; основных направлениях бюджетной и налоговой политики Пермского края. Задачей прогнозов является оценка перспективных тенденций развития экономики и расчет основных ее параметров. Таким образом, реализуется принцип учета внешней среды.

Основное внимание на этапе составления проекта бюджета уделяется формулировке целей бюджетной политики Пермского края на очередной финансовый год и обоснованию способов их достижения. Действительно, разработка проекта бюджета Пермского края осуществляется в соответствии с бюджетной политикой Российской Федерации, определенной в Бюджетном послании Президента Российской Федерации. Долгосрочные приоритеты определяется прогнозом социально-экономического развития Пермского края, а также другими документами. Кроме того, в настоящее время осуществлен переход к среднесрочному бюджетному планированию.

Среднесрочное планирование бюджета обеспечивает взаимосвязь между политическими, управленческими и экономическими целями государства, носящими долгосрочный характер. Все это позволяет обеспечивать комплексность и системность в управлении и развитии бюджетной системы, а также соблюдать принципы иерархии целей и приоритета долгосрочных целей. Вместе с тем низкая самостоятельность и ответственность субъектов бюджетного планирования в бюджетном процессе ограничивают реализацию преимуществ среднесрочного бюджетного планирования.

Последовательность действий на этапе постановки стратегических целей также оставляет желать лучшего. В основном, последовательность действий на практике представлена от стратегии к разработке целевых программ, далее к целям и целевым показателям (рисунок 2.2.1) :

Согласно данной цепочке вначале происходит понимание того, что на основе принятой стратегии нужно сделать (т.е. сформулировать целевые программы), а только потом — для чего это нужно (т.е. установить целевые показатели результативности программ). Такой механизм трудно использовать для определения приоритетности целей и оценки эффективности использования бюджетных средств.

Разработка проекта закона о бюджете является итеративным процессом согласования перечня целевых программ, планируемых объемов межбюджетных трансфертов и других направлений выделения средств с ожидаемым уровнем доходов. Таким образом, реализуется принцип итеративности процесса обоснования.

## Анализ существующей системы управления бюджетными средствами в пермском крае

Основная цель разработки и внедрения в практику управления бюджетными средствами методики оценки эффективности - получение объективной, адекватной и измеряемой оценки качества работы бюджетополучателей как информационной базы для принятия решения о распределении и использовании бюджетных средств. Внедрение предложенного автором механизма оценки эффективности в систему управления бюджетными средствами можно условно разделить на два этапа, связанные с охватом как бюджетного, так и внебюджетного процесса. I этап - проведение подготовительных работ вне бюджетного процесса. Проведение подготовительных работ предполагает реализацию определенных мероприятий, которые представлены на рисунке 3.2.1. Показанные на рисунке 3.2.1 элементы оценки эффективности должны быть определены заранее, вне бюджетного процесса. Как отмечалось в разделе 1.3, единого показателя оценки эффективности всех бюджетных средств, поэтому для внедрения механизма учета эффективности в систему управления бюджетными средствами необходимо в первую очередь, провести классификацию услуг государственного сектора. Для классификации услуг государственного сектора предлагается проведение следующих мероприятий: 1. Обработка и анализ исходной информации о предоставляемых в данное время услугах. В рамках данного шага необходимо провести обследование нормативно-правовой базы всех уровней власти. 2. Формирование перечня услуг государственного сектора. 3. Корректировка перечня услуг с учетом требований информативности с одной стороны, и сокращением трудозатрат на его обработку — с другой. 4. Согласование полученного перечня с ведомствами. Для каждой стратегической цели, на достижение которой направлено оказание услуг государственного сектора, определяется некоторое количество задач. Задачи формализуются в виде критериев достижения.

Определение целей и задачи бюджетной политики позволяет в дальнейшем оценивать степень их достижения в результате использования бюджетных средств. Для проведения оценки эффективности использования бюджетных средств на основе предложенной методики необходимо предварительно, во- первых, сформулировать основные показатели эффективности (показателей результата и показатели использования бюджетных средств) по каждой целевой задаче; во-вторых, определить методику их расчета; в-третьих, установить их целевое значение. Подготовку данных для установления целевых значений показателей эффективности предлагается возложить на соответствующие министерства и ведомства - например, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации . Для Пермского края это, например, Министерство здравоохранения Пермского края, Министерство образования Пермского края, Министерство социального развития Пермского края и т.д. Причем вышеозначенные органы могут поручить сбор данных на подведомственные учреждения в сфере ответственности последних, а затем производить свод по функциональной области в целом, а также составлять рейтинги объектов управления в разрезе задач бюджетной политики. Такой расчет предлагается проводить ежегодно параллельно с расчетом сводных балансов по отдельным направлениям финансирования бюджетных средств, и соответственно, устанавливать целевые значения на следующий отчетный год. По запросам целевые значения показателей эффективности, а также рейтинги объектов управления могут представляться заинтересованным лицам (например, органам государственного финансового контроля, распорядителям и получателям бюджетных средств). Для удобства и быстроты подобных расчетов целесообразно использовать соответствующие автоматизированные системы (раздел 3.3). В результате может быть сформирован реестр задач, на достижение которых направлены услуги государственного сектора. Формат такого реестра представлен в таблице 3.2.1. В разделе «Группа задач» указывается сфера государственного сектора. Раздел «Нормативно-правовой акт, закрепляющий задачу» содержит наименование и номер нормативно-правового акта с указанием статьи, которая устанавливает задачу государственного сектора. Раздел «Ведомства, выполняющие задачу» содержит перечень субъектов бюджетного планирования, ответственных за выполнение задачи. Таблица 3.2.1 - Реестр задач № п.п. Группа задач Наименование задачи Нормативно- правовой акт, закрепляющий задачу Ведомства, выполня ющие задачу Критерий достижения Показатель результата Такой реестр должен быть создан как информационная база для внедрения механизма учета эффективности в практику управления бюджетными средствами. В частности, реестр может быть использован в следующих целях: определение показателей эффективности по каждой задаче государства; оптимизация структуры и объемов предоставляемых услуг государством; проведение опросов населения о качестве бюджетных услуг. После формирования подобного реестра впервые, необходимо его постоянное обновление, что связано с изменением стратегических задач, изменением приоритетов бюджетной политики, возможным появлением новых задач, сокращением старых. Поскольку данный реестр предоставляет базовую информацию для контроля и планирования выделения бюджетных средств, то изменения должны вноситься перед началом бюджетного процесса на очередной финансовый год. Для своевременного внесения изменений в реестр должен быть назначен орган, ответственный за ведение реестра. В обязанности такого органа должно входить: рассмотрение предложений по изменению разделов реестра, вносимых субъектами бюджетного планирования; подготовка предложений по изменению структуры задач, по составу показателей эффективности; составление аналитических обзоров законодательства с целью уточнения и дополнения перечня задач государства. Следующими мероприятиями должны стать: 1) создание систем управленческого учета, позволяющих получать статистическую и финансовую информацию, необходимую для оценки эффективности бюджетных средств;

## Внедрение механизма оценки эффективности в систему управления бюджетными средствами

Целевое значение показателей «Приобретение продуктов питания в расчете на дето-дни» и «Среднегодовой объем материальных расходов в расчете на одного ребенка» (Мр) для детских дошкольных учреждений является ориентиром для оценки эффективности каждого конкретного учреждения. Расходы на приобретение продуктов питания относятся к элементам затрат, оказывающих прямое воздействие на обслуживание контингента детей, поэтому необходимо уделять пристальное внимание значительным отклонениям фактического показателя от его среднего значения как в большую, так и в меньшую сторону. Отклонение в большую сторону может означать перерасход продуктов питания на одного ребенка. При этом перерасход может быть связан, во-первых, с перерасходом денежных средств на приобретение продуктов питания, однако с соблюдением установленного натурального объема продуктов питания, а, во- вторых, с нарушением последнего. В первом случае можно говорить о неэффективности использования бюджетных средств. Во втором случае необходимо установить причину увеличения натурального объема продуктов питания. Основные из них - это недостатки в организации материально- технического снабжения детского дошкольного учреждения продуктами питания, необеспеченность их сохранности, замена одних продуктов другими. Все они зависят от деятельности учреждения. Отклонение в меньшую сторону требует выявления причин этого, поскольку оно может означать недостаточность питания детей. Соблюдение необходимого натурального объема питания анализируется по данным накопительных ведомостей на списание продуктов питания, составляемых на основе меню-требований. 3. Оплата работ, услуг В процессе анализа эффективности использования бюджетных средств на приобретение услуг необходимо рассматривать во взаимосвязи показатель «Среднегодовой объем приобретения услуг в расчете на количество групп» (Ур) и показатель «Обеспеченность детей групповыми помещениями» (Опом). Действительно, наибольшую долю финансирования по данной статье затрат занимают коммунальные услуги. Их потребление косвенно можно связать с площадью обслуживаемых зданий. Однако при этом необходимо учитывать, что наибольшее значение с точки зрения выполнения функций дошкольного образования для детей приобретают именно групповые помещения. Отсюда и возникает целесообразность рассмотрения в совокупности двух показателей: эффективности использования средств на оплату услуг и обеспеченность групповыми помещениями. 4. Инвестиционные расходы Эффективность инвестиционных расходов с учетом показателя «Среднегодовой объем инвестиционных расходов в расчете на ребенка» (ИР) будет оцениваться с точки зрения целесообразности их осуществления на основании обеспеченности детей основными средствами. Если обеспеченность основными средствами детей конкретного дошкольного учреждения ниже целевого значения, в этом случае предполагается необходимость и целесообразность осуществления капитальных расходов. Критерием эффективности использования бюджетных средств будет являться отклонение между фактическим показателем эффективности и его целевым значением. Если фактическое значение показателя ниже целевого, то использование бюджетных средств на приобретение основных средств или капитальный ремонт были целесообразными и эффективными. Если же напротив, то для соответствующего бюджета целесообразнее выделять средства на менее оснащенные учреждения, нежели на данного бюджетополучателя. Однако данный показатель является всего лишь ориентиром. Если имеются соответствующие данные по каждому отдельному виду основных средств, то целесообразно проводить анализ по каждому виду основных средств. Причем в зависимости от специфики каждого из них (будь то здание, оборудование или трубы, например) целесообразным будет выделение средств либо на капитальный ремонт, либо на приобретение основных средств, на их замену. 2. Формирование проектировок бюджетополучателями Порядок формирования проектировок бюджетополучателей необходимо рассмотреть в разрезе статей расходов. 1. Заработная плата Формирование проектировок на оплату труда осуществляется на основании средней численности работников в разрезе должностей в соответствии со штатным расписанием. По каждой замещенной штатной единице, с учетом должности, определяется фонд оплаты труда, в т.ч. оплата по должностным окладам, доплаты и надбавки, носящие обязательный характер, доплаты и надбавки стимулирующего характера, другие выплаты, районный коэффициент. При расчете фонда оплаты труда необходимо учитывать прогнозируемую численность детей и, соответственно, ориентироваться на показатель оценки эффективности. Расчеты можно представить в следующей форме (таблица 3.3.1).