

УДК 332.145

**ПРИМЕНЕНИЕ
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ,
ОРИЕНТИРОВАННОГО НА
РЕЗУЛЬТАТ, В ЦЕЛЯХ
ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
РАСХОДОВ
МУНИЦИПАЛЬНОГО
БЮДЖЕТА**

Родионова Юлия Викторовна
Муромский институт (филиал)
Владимирского государственного
университета имени Александра
Григорьевича и Николая Григорьевича
Столетовых
*Соискатель кафедры менеджмента,
E-mail: rodionovayuliya@mail.ru*

Аннотация: В статье рассматривается актуальная проблема планирования расходов муниципального бюджета. В качестве инструмента предлагается использовать программно-целевое бюджетирование. Даны рекомендации по использованию бюджетирования, ориентированного на результат, при формировании муниципального бюджета.

Ключевые слова: бюджетирование, ориентированное на результат, планирование расходов, местное самоуправление, целевая программа, муниципальный бюджет.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) - методология подготовки и исполнения бюджета, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

Одной из задач БОР является повышение эффективности и результативности бюджетных расходов.

В Российской Федерации тема БОР начала набирать свою актуальность с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса (Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»).

БОР активно развивается в системе государственного управления России и стимулируется к внедрению на региональном и местном уровнях.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), или программно-целевого бюджетирования, меняет в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления расходами бюджета. Ее суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Анализ международного опыта по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет сделать следующие выводы, которые могут оказаться ценными для России:

1. Программно-целевое бюджетирование - это средство повышения эффективности государственных расходов в условиях, когда все большая часть национального дохода перераспределяется государством. [4]

2. Хотя повышение эффективности государственных расходов важно как в периоды благополучного развития экономики, так и в периоды финансовых трудностей, опыт стран, применявших программно-целевое бюджетирование, в частности, опыт США показывает, что решиться на использование программно-целевого бюджетирования легче в периоды финансовых трудностей, когда размеры дефицита государственного бюджета принимают угрожающие масштабы [3].

3. Все основные приемы программно-целевого бюджетирования основаны на управленческих принципах частного бизнеса (формулировка миссии и стратегий, бюджетирование от нуля, применение метода учета по начислению, использование индикаторов социальной и экономической эффективности как аналогов результатов хозяйственной деятельности, учет рисков и др.). Таким образом, переход на программно-целевое бюджетирование требует одновременного реформирования принципов управления в государственном секторе – переход от административных методов к использованию хозяйственной деятельности.

4. Внедрение инструментов частного бизнеса в деятельность государства, в том числе в бюджетный процесс, сопряжено с большими трудностями. Эти трудности связаны с тем, что масштабы деятельности государственных министерств и ведомств несопоставимы с масштабами деятельности даже самых крупных фирм, с тем, что мотивация чиновников отличается от мотивации менеджеров частных компаний, с тем, что у государственных учреждений отсутствует универсальный индикатор результатов работы, который имеется у частных фирм, и потому для них приходится разрабатывать различные искусственные заменители такого показателя, с необходимостью учета бюджетного цикла, с изменением законодательства и др.

5. Указанные трудности могут стать серьезным препятствием на пути одновременного внедрения программно-целевого бюджетирования во всех министерствах и ведомствах одновременно, если государственный аппарат громоздок, расходные полномочия нечетко разграничены между уровнями власти (по вертикали), а бюджетный процесс плохо скоординирован (по горизонтали).

6. В тех странах, где последовательно реализуются принципы программно-целевого бюджетирования, правительство, законодатели и общественность получают эффективный инструмент распределения ресурсов по видам услуг, которые государство обязуется предоставить своим гражданам.

Итак, БОР – это такой подход к бюджетному процессу, при котором расходование финансовых ресурсов связывается с ожидаемыми от него

общественно-значимыми результатами. Задача бюджета при системе БОР – установление приоритетов расходов, предоставление простора для оперативного управления, создание стимулов для экономии средств.

БОР характеризуется тем, что расходы привязаны к программам, услугам, видам деятельности и их результатам. Планирование осуществляется сверху вниз. Исходным при планировании деятельности является обоснование приоритетов и ожидаемых результатов. Бюджетные расходы привязываются к показателям результатов через расчеты их результативности. Основным становится программный метод планирования.

Устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой. Главным распорядителям бюджетных средств предоставляется возможность оперативного управления средствами в виде переброски между статьями и периодами расходов. Лимитируется лишь общая сумма ассигнований на определенные функции и виды деятельности. Фиксированная величина бюджета стимулирует его относительную экономию за счет рационализации деятельности.

Приоритет отдается упреждающему внутреннему контролю. Ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. При этом проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности. Предварительного подтверждения расходов и доходов в рамках установленных лимитов ассигнований не требуется.[3]

Внедрение БОР на муниципальном уровне имеет свою специфику в связи со следующими обстоятельствами.

В законодательных условиях органы местного самоуправления вынуждены брать ответственность за перспективы развития муниципального образования и в связи с этим адекватно оценивать свои возможности и ресурсы. Именно это в первую очередь обуславливает необходимость внедрения на муниципальном уровне принципов БОР.

Местное самоуправление – наиболее близкий к населению уровень власти, располагающий, поэтому, широкими возможностями для привлечения населения к оценке эффективности своей деятельности.

На местном уровне предоставляется большинство муниципальных услуг, в которых нуждается население и местная администрация несет ответственность за их предоставление. Органы местного самоуправления определяют приоритеты расходования средств местного бюджета и способы достижения поставленных целей; решают, в каких сферах необходимы жизненные изменения и какие дополнительные услуги нужны для повышения качества жизни граждан. Следовательно, чтобы деятельность местной администрации была эффективной, она должна быть направлена на удовлетворение потребностей населения, а для этого муниципалитет должен быть в курсе этих потребностей. [2]

На муниципальном уровне внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, представляет собой комплексную и трудоемкую задачу, на решение которой у органов местного самоуправления, в большинстве случаев,

оказывается недостаточно финансовых, технологических и трудовых ресурсов. Поэтому в России на местном уровне элементы БОР используются в ограниченном числе муниципалитетов.

В округе Муром применяется система программно-целевого бюджетирования, разрабатываются долгосрочные целевые и ведомственные целевые программы, ориентированные на социально-экономическое развитие округа. С 2011 года на территории округа Муром реализуется 21 программа.

Рассмотрим подробнее программу «Развитие здравоохранения округа Муром на 2011-2013 годы».

Цель программы – обеспечение доступности и качества медицинской помощи населению округа Муром муниципальными учреждениями здравоохранения.

Данная программа предполагает решение следующих задач:

1. Совершенствование первичной медико-санитарной помощи в муниципальных амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях.

2. Совершенствование санитарно-гигиенического образования населения с целью пропаганды здорового образа жизни.

Проблема, на решение которой направлена целевая программа: негативные демографические тенденции. Именно поэтому охрана здоровья населения является важнейшим направлением политики.

Демографическая ситуация в округе Муром характеризуется отрицательным естественным приростом, что связано с появившейся 80-х годах тенденцией к увеличению смертности и уменьшению рождаемости.

Несмотря на стабилизацию, рождаемость в округе Муром находится на низком уровне, в 2009 году он составил 10,6 на 1000 населения, притом, что этот показатель в среднем по области (10,8).

Уровень смертности населения в округе Муром в последние годы характеризуется некоторым ростом (в 2010 г. – 18,7 %), убыль населения остается достаточно высокой.

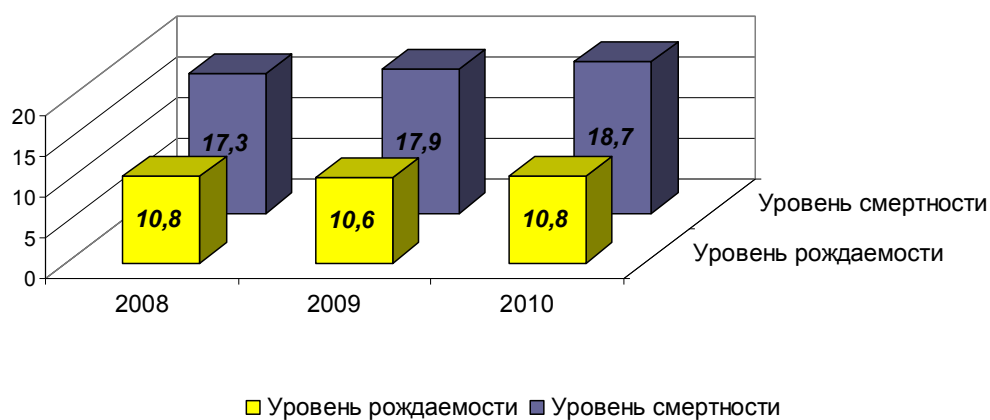


Рис.1. Динамика уровня смертности и уровня рождаемости на территории о. Муром в 2008-2010 гг.

В здравоохранении округа имеется проблема недостаточной оснащенности медицинским оборудованием амбулаторно-поликлинических учреждений, необходимо увеличивать количество муниципальных учреждений здравоохранения округа Муром, материально-техническое оснащение которых приведено в соответствие с порядками оказания медицинской помощи.

Техническое состояние зданий и помещений лечебно-профилактических учреждений не всегда соответствуют санитарно-гигиеническим нормам, в связи с чем, имеется необходимость в проведении своевременных ремонтных работ.

В ходе реализации программы ожидается достижение следующих результатов: [1]

1. Поддержание уровня младенческой смертности не выше 7 человек на 1000 родившихся живыми.
2. Недопущение случаев материнской смертности - 0 на 1000 живорожденных.
3. Увеличение доли детей 1 и 2 групп здоровья до 89%.

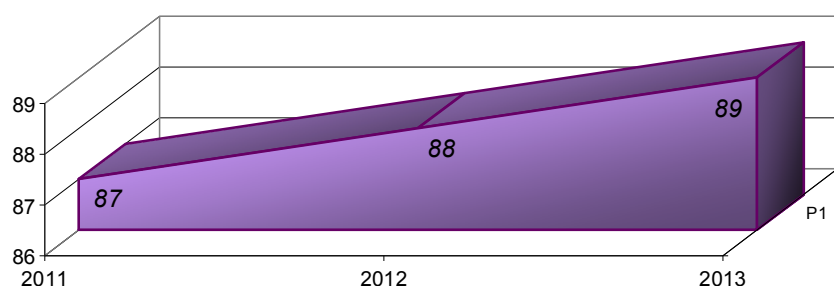


Рис.2. Доля детей 1 и 2 групп здоровья в 2011-2013 гг., %

4. Снижение смертности населения трудоспособного возраста от болезней системы кровообращения до 120,0 на 100 тыс. населения.

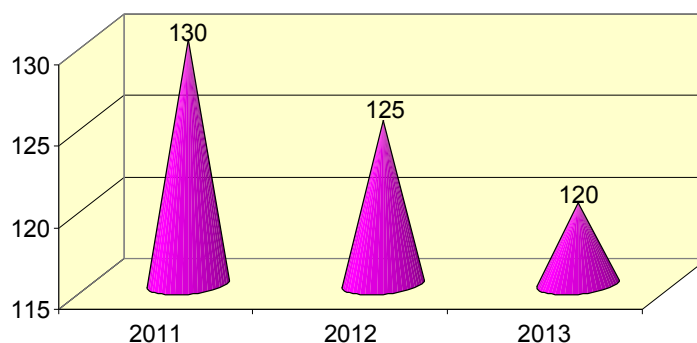


Рис.3. Смертность населения в трудоспособном возрасте от болезней системы кровообращения (на 100 тыс. населения)

5. Доведение уровня удовлетворенности медицинской помощью пациентов не менее 88% по данным опросов.

6. Снижение размера дефицита обеспеченности врачебными кадрами до 12%.

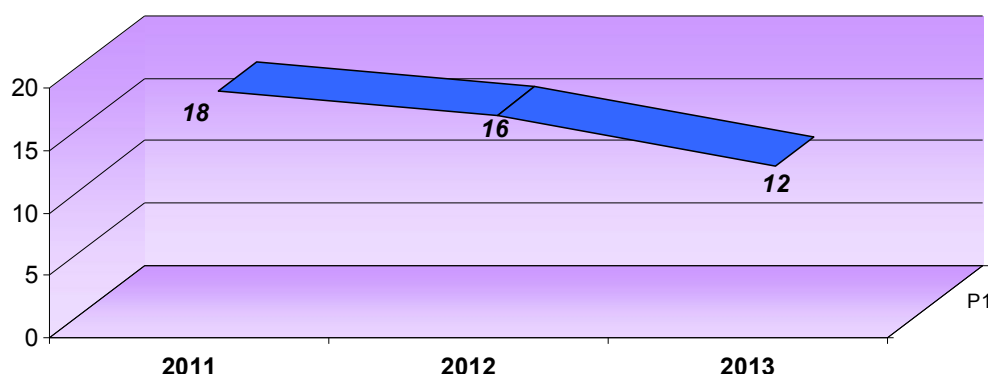


Рис.4. Динамика снижения дефицита обеспеченности врачебными кадрами в 2011-2013 гг.

7. Увеличение количества муниципальных учреждений здравоохранения округа Муром, материально-техническое оснащение которых приведено в соответствие с порядками оказания медицинской помощи с 2 до 9.

8. Увеличение уровня охвата населения мероприятиями по пропаганде здорового образа жизни до 92%.

Для достижения запланированных результатов целевая программа предусматривает конкретные программные мероприятия с указанием исполнителя, объемов и источников финансирования по каждому мероприятию, а также сроков их реализации.

На рис. 5 приведены объемы финансирования основных мероприятий по реализации программы развития здравоохранения в округе Муром в 2011-2013 гг. за счет средств бюджета округа и средств территориального государственного внебюджетного фонда ОМС.

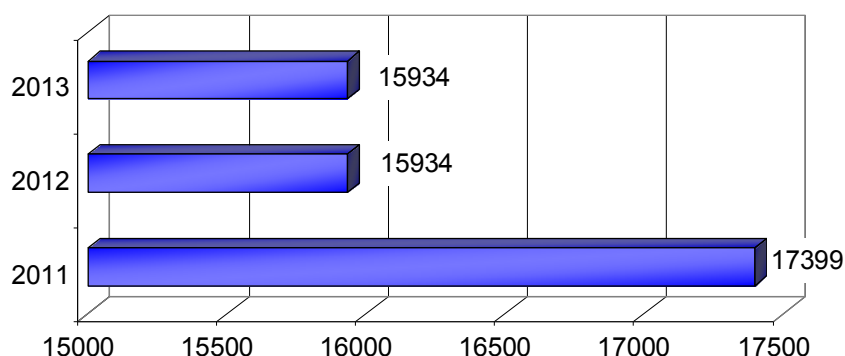


Рис.5. Объем финансирования мероприятий программы развития здравоохранения в округе Муром, тыс. руб.

В целевой программе развития здравоохранения в округе Муром отражены базовые элементы, характерные для концепции бюджетирования,

ориентированного на результат: проблемы, на решение которой направлена программа, цели и задачи программы, количественно выраженные ожидаемые результаты реализации программы, а также приведен перечень программных мероприятий. Сопоставление запланированных результатов с затраченными бюджетными ресурсами позволяет оценить и в дальнейшем проводить мониторинг эффективности и результативности расходования бюджетных средств.

Таким образом, внедрение элементов бюджетирования, ориентированного на результат на муниципальном уровне является действенным инструментом повышения эффективности управления бюджетными ресурсами муниципального образования и на этой основе обеспечения его сбалансированности и финансовой устойчивости.

Список литературы:

1. Ведомственная целевая программа «Развитие здравоохранения округа Муром на 2011-2013 годы // murom.info: Официальный сайт администрации округа Муром. URL: <http://www.murom.info/taxonomy/term/61> (дата обращения: 15.10.2011).
2. Петровская В.С. Бюджетирование, ориентированное на результат на муниципальном уровне // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. - 2008. - №11.
3. Шподаренко Д. В., Михайлова О. И. Бюджетирование, ориентированное на результат // Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия "Экономика" [Электронный ресурс]. - 2008. - №6. – Режим доступа: http://science.ncstu.ru/articles/econom/2007_06.
4. Обзор международного опыта внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // rostu-comp.ru: Группа Компаний «Р.О.С.Т.У.» URL: <http://www.rostu-comp.ru/content/view/143/> (дата обращения: 15.10.2011).