ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РАСХОДАМИ

А.С. Алефиренко,
ПФ ИЭ УрО РАН

Особая значимость процессов создания, распределения и потребления бюджетных ресурсов предопределяет необходимость акцентировать внимание на ресурсном обеспечении государства и рациональном использовании его собственных средств. Бюджетные ресурсы ограничены, в связи с чем возникает потребность в повышении эффективности управления государственными расходами.

Бюджетные расходы можно определить как «процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней бюджетной системы, в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год»[1]. В данном определении акцент делается на управленческие, процедурные моменты. Повысить эффективность направления и использования бюджетных ресурсов можно только через построение соответствующей эффективной системы управления расходами.

В современных условиях организации управления государственными расходами можно выделить два направления.

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

Второе направление наиболее перспективно, так как требует использования перспективных подходов, методов и принципов с функциональными аспектами менеджмента – переход от административных методов управления к принципам управления хозяйственной деятельности, в частности, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования. Все основные приемы данного бюджетирования основаны на использовании управленческих технологий частного бизнеса: формулировка миссии и стратегий, применение метода учета по начислению, использование индикаторов социальной и экономической эффективности как аналогов результатов хозяйственной деятельности, учет рисков и др. [2]

Управление как процесс – это работа по достижению целей, которая состоит из следующих основных функций: планирование, организация, мотивация, учет и контроль. Внедрение результативного бюджетирования

[1] Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: ЮНИТИ, 1999. С. 115
[2] Каримова Э.Р. Внедрение бюджетирования в бюджетный процесс муниципального образования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях". 2007. №12.

требует внесения изменений в существующие подходы к планированию, организации, мотивации и контролю в процессе управления государственными расходами. Принцип бюджетирования, ориентированного на результат, должен пронизывать всю систему управления государственными расходами, все функции управления. В связи с этим рассмотрим основные требования к каждой из функций управления в процессе перехода к системе бюджетирования, ориентированного на результат.

Основными требованиями к процессу планирования расходов являются:

1. Соответствие данной процедуры принципам менеджмента: приоритетные цели бюджетной политики и пути их достижения должны формулироваться до начала процесса управления, а не в ходе его реализации или по факту исполнения. В практике же преобладает подход, связанный с исполнением бюджетных назначений и выяснением причин отклонений объемов финансирования от бюджетных назначений[1].

2. Установление целевых индикаторов работы распорядителей и получателей бюджетных средств в процессе бюджетного планирования. Для каждого вида бюджетных услуг и программ должны быть установлены ключевые показатели, характеризующие их качество, результаты и ожидаемый эффект, которые используются для мониторинга реализации поставленных целей и задач при распределении бюджетных ресурсов и определении соответствующих результатов их использования. С этой точки зрения приветствуется планирование расходов в рамках целевых программ.

3. Применение в процессе бюджетного планирования анализа результатов, полученных в результате проведения аудита эффективности. Данное мероприятие позволит связать объемы выделения государственных ресурсов с эффективностью их использования бюджетополучателями.

4. Внедрение реинжиниринга деловых процессов в сфере государственного управления. Внедрение процедуры реинжиниринга позволит: ускорить процесс доведения проблемы от конкретных инициаторов до органов исполнительной власти, повысить ответственность отраслевых управлений и комитетов, создать условия для более эффективного их взаимодействия, вовлечь непосредственных инициаторов поставленной проблемы в процедуру её решения[2].

5. Повышение качества бюджетного планирования с точки зрения полноты, достоверности и оперативности статистической информации, использования современных технологий анализа данных.

---

[1] Рябухин С. Н. Аудит эффективности государственных расходов в современной практике финансового контроля // Финансы. 2003. №4. С.54-56.

[2] Горохов А.А. Планирование бюджетных расходов в системе управления региональными финансами (на примере Ивановской области). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Иваново. 2006.

6. Развитие среднесрочного планирования бюджетных расходов. Это позволит обеспечить взаимосвязь между политическими и экономическими целями государства, носящими долгосрочный характер; координировать планы развития отраслей и территорий; обеспечить единство процесса государственного управления; оценивать эффективность и действенность государственной политики, степень достижения целевых показателей и решения существующих проблем в различных секторах экономики и социальной сфере.

Далее рассмотрим основные моменты, на которые необходимо обратить внимание с точки зрения организации управления бюджетными расходами.

1. При внедрении новых подходов к бюджетному процессу необходимо учитывать особенности сложившейся регламентации процедур по составлению проектов бюджетов, для того чтобы подобные изменения были органично встроены в российскую систему составления проектов бюджетов. Необходима разработка методических рекомендаций по трансформации традиционных бюджетных подходов к методике оценки результатов.[1]

2. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, должно сопровождаться оптимизацией существующей системы правового регулирования.

3. Эффективная система управления расходами должна быть поддержана информационно. Должны внедряться современные компьютерные технологии, позволяющие обеспечить полноту и системность предоставления данных, необходимых для эффективного анализа, измерения результатов и внедрения системы подотчетности. Также автоматизированные системы должны включать в себя средства, обеспечивающие распределение затрат по программам и расчет полного объема затрат на реализацию каждой программы. Кроме того, необходимо усилить стандартизацию программного обеспечения, специально разработанного для применения в общественном секторе.

4. Процесс внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, должен быть поддержан и организационно: необходимо установить порядок взаимодействия участников на каждом этапе, четко сформулировать процедуры и правила принятия решений, определить состав разрабатываемых ими документов и сроки их представления[2].

Особое внимание должно быть уделено кадровому аспекту организации управления государственными расходами. Необходимо разработать систему подбора и адаптации, обучения и развития (подготовка, перепод-

[1] Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами. // Финансы. 2006. № 10.

[2] М.П. Придачук, Е.А. Бутенко. Бюджетная реформа в России: достигнутые успехи и накопленный опыт // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. №14.

готовка и повышение квалификации), а также оценки государственных служащих.

В целом в системе непрерывного образования должно быть выделено четыре направления:

- организация программ обучения при входе служащего в должность (программы профориентации, интеграции и адаптации);
- поддержание квалификации государственных служащих (курсы повышения квалификации, сертификация персонала, программы общего развития);
- организация обучения при обогащении и усложнении выполняемой деятельности служащих (курсы повышения квалификации).

Следует уделять достаточное внимание вопросам стимулирования сотрудников, развития их человеческого потенциала и организации их работы. Для этого должен быть внедрен порядок стимулирования и развития человеческого потенциала в рамках общей системы управления расходами, поскольку успех в решении ключевых вопросов эффективного управления общественными финансами в значительной степени зависит от квалификации и компетентности государственных служащих. Требуется внедрение комплексной системы взаимодополняющих стимулов. При этом стимулы должны внедряться в практику и сохраняться на протяжении достаточно длительного времени

Успех и действенность системы управления расходами также напрямую зависят и от системы стимулирования бюджетополучателей. Необходимо разработать критерии, в сопоставлении с которыми можно будет анализировать деятельность отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств, а также предпринять меры по совершенствованию их работы.

Пересмотра требует и функции учета и контроля. Программно-целевое бюджетирование в той или иной мере предполагает не только корректировку содержания и длительности отдельных стадий бюджетного процесса, но и изменение принципов учета – переход от кассового метода учета к методу начислений. При этом необходимо учитывать, что такая инновация оказывает существенное влияние на существующие процедуры и системы контроля, поэтому следует рассмотреть возможность реалистического, поэтапного перехода к учету по методу начисления[1].

С точки зрения контроля необходим переход от контроля целевого использования бюджетных средств к аудиту эффективности. Аудит эффективности представляет собой независимую проверку, осуществляемую государственным органом внешнего контроля, с целью оценки эффективно-

[1] Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. 2006. № 10.

сти, результативности и экономности процесса расходования бюджетных средств и управления государственной собственностью[1].

К основным направлениям аудита эффективности можно отнести:[2] 1) эффективность выполнения задач и функций органов власти с точки зрения достижения стратегических целей развития общества; 2) результативность и экономичность выполнения государственных целевых программ; 3) оценка затрат и результатов при использовании бюджетных средств; 4) эффективность использования государственной собственности.

Таким образом, бюджетирование, ориентированное на результат, – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости результатов использования бюджетных средств. Его применение позволит определить подходы к решению следующих задач[3]:

- распределение бюджетных ресурсов не по видам затрат, а по стратегическим целям;
- предоставление услуг, на которые население реально предъявляет спрос;
- контроль за издержками на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;
- сравнение расходных программ и выбор наиболее экономичных из них по результатам оценки эффективности и результативности расходов;
- повышение прозрачности и обоснованности бюджетных расходов;
- определение положительного общественного эффекта от услуги, а не только стоимости ее предоставления;
- смещение акцента с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутреннего контроля за эффективностью расходов.

Для эффективного и действенного внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, необходима адаптация каждой из функций системы управления общественными финансами. Только такая схема управления, которую пронизывает подход «анализ – цель – планирование – организация – исполнение – результат – анализ», способна повысить эффективность использования расходов.

---

[1] Афанасьев М. П. Взаимосвязь аудита эффективности и финансового анализа // Финансовый контроль. 2003. №10. С.50-56.

[2] Рябухин С. Н. Аудит эффективности государственных расходов в современной практике финансового контроля // Финансы. 2003. №4. С.54-56.

[3] Э.Р. Каримова. Внедрение бюджетирования в бюджетный процесс муниципального образования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 12.