

С. Г. БУСАЛОВА **ПОВЫШЕНИЕ
ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ
РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА**

Ключевые слова: эффективность, бюджетные расходы, региональный бюджет, ведомственный план

Key words: efficiency, budget expenditures, regional budget, departmental plan

Утвержденные субфедеральные программы повышения эффективности бюджетных расходов требуют детализации в рамках формирования ведомственных планов повышения эффективности бюджетных расходов. Необходимость в их разработке продиктована концепцией бюджетирования, ориентированного на результат.

Разработке ведомственного плана должен предшествовать анализ ситуации, сложившейся в сфере работы ведомства. Ведомственный план должен содержать обоснование мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов, оценку их влияния на качество исполнения республиканским органом исполнительной власти государственных функций, оказания государственных услуг (выполнения работ); расчетов оценки плановой экономии бюджетных ассигнований в результате реализации мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов; иных количественных и качественных эффектов, ожидаемых в результате реализации мероприятий ведомственного плана; расчетов затрат на реализацию мероприятий с предложениями по использованию плановой экономии на реализацию мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента, сроков их реализации.

Проект ведомственного плана в Республике Мордовия направляется республиканским органом исполнительной власти в межведомственную рабочую группу по оперативному управлению, созданную для реализации Программы повышения эффективности бюджетных расходов с приложением графика реализации ведомственного плана. После

БУСАЛОВА Светлана Геннадьевна, доцент кафедры финансов и кредита Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

получения положительного заключения (одобрения) ведомственного плана он утверждается республиканским органом исполнительной власти.

При разработке проектов ведомственных планов республиканским органам исполнительной власти следует учитывать, что разработка их проектов осуществляется в рамках бюджетных ассигнований на исполнение действующих расходных обязательств. Республиканским органам исполнительной власти рекомендуется формировать ведомственный план, а также график его реализации по следующим направлениям: оптимизация расходных обязательств республики; внедрение программно-целевых методов государственного управления; повышение качества и эффективности исполнения государственных функций; повышение эффективности управления государственным имуществом; повышение качества и эффективности оказания государственных услуг (выполнения работ); оптимизация численности и совершенствование системы материального стимулирования государственных служащих республики; оптимизация государственных закупок; создание и совершенствование процедур внутреннего контроля; иные мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов.

График реализации ведомственных планов повышения эффективности расходов целесообразнее формировать на основе типовой формы, представленной в таблице.

Таблица

График реализации ведомственного плана повышения эффективности бюджетных расходов

№ п/п	Мероприятие	Результат	Срок реализации	Ответственный исполнитель	Оценка планируемой экономии бюджетных средств в результате реализации мероприятий
1	2	3	4	5	6
Группа мероприятий					
1.1					
...					

В графе 2 графика указывается мероприятие республиканского органа исполнительной власти, планируемое к реализации в целях повышения эффективности бюджетных расходов. В графе 3 отмечается ожидаемый результат, пла-

нируемый к достижению по итогам реализации мероприятия. При этом в качестве ожидаемого результата может быть названа как экономия бюджетных ассигнований, так и повышение качества исполнения государственных функций, оказания государственных услуг (выполнения работ).

Если мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента требуют для реализации расходов, то в качестве ожидаемого результата указывается разность между величиной этих расходов и общей величиной достигаемой экономии в результате их реализации. Если мероприятия по повышению эффективности направлены на повышение качества исполнения государственных функций (государственных услуг), то в текстовой части ведомственного плана приводится количественная и качественная оценка эффектов, достигаемых в результате реализации мероприятия. В графе 4 указывается срок реализации мероприятия с уточнением до месяца (квартала) соответствующего года, в котором планируется завершить реализацию мероприятия. В графе 5 указываются фамилия, имя и отчество заместителя руководителя республиканского органа исполнительной власти и (или) руководителя структурного подразделения республиканского органа исполнительной власти, ответственного за реализацию мероприятия. В случае указания в качестве ожидаемого результата экономии бюджетных ассигнований в графе 7 ставится оценка плановой экономии в соответствующем году в тысячах рублей с точностью до первого десятичного знака.

При реализации ведомственных планов республиканским органам исполнительной власти следует учитывать, что их реализация осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью бюджета Мордовии и (или) бюджетными росписями главных распорядителей средств бюджета (ГРБС) республики.

Современная система расходования бюджетных средств республиканского бюджета Мордовии должна базироваться на необходимости внедрения в кратчайшие сроки технологии государственных заданий и общей схемы формирования и обработки информации о произведенных бюджетных расходах. Современные информационные продукты — необходимая часть этой цепи, что указывает на стремление не только к

эффективности произведенных расходов, но и к экономии временного промежутка для ее достижения¹.

На удаленных рабочих местах в учреждениях на основе параметров заданий, доводимых от ГРБС, формируются отчетные формы по показателям исполнения государственного (муниципального) задания, которые содержат обоснование норматива затрат для каждой услуги, расходов на выполнение работ для оказания услуг и содержание имущества.

Сформированные исходные данные для расчета норматива затрат и отчетные данные мониторинга исполнения задания формируют централизованный информационный ресурс распорядителей бюджетных средств (РБС). Далее данные о корректировке распределения объемов бюджетных ассигнований направляются в составе Сведений об объемах бюджетных ассигнований РБС непосредственно ГРБС.

В качестве отдельного мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов предлагается ряд действий по совершенствованию механизма управления размещением заказов для государственных и муниципальных нужд, являющихся одним из важнейших элементов государственного регулирования расходования бюджетных средств. Это объясняется тем, что основная часть расходов субъектов бюджетного планирования приходится на размещение государственного заказа, т. е. на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ, необходимых для осуществления государственных функций. В связи с этим сложно переоценить важность эффективного законодательного регулирования в сфере госзакупок.

Основными направлениями развития системы госзакупок республиканского бюджета Мордовии, на наш взгляд, следует считать:

— ориентацию на последовательное сокращение сферы нерегламентированных закупок (включая закупки госкорпораций и естественных монополий, регулирование которых в настоящее время является предметом обсуждения в правительстве);

— расширение спектра используемых способов закупки и возможность адаптации заключенных контрактов к изменяющимся внешним условиям;

— необходимость расширения полномочий госзаказчиков с предоставлением им более широких прав по выбору про-

цедур закупок. Для предотвращения рисков коррупционного поведения целесообразно наделение такими правами госзаказчиков более высокого уровня (в первую очередь в лице ГРБС). В дальнейшем с учетом оценок конечной эффективности ранее проводившихся закупок возможно распространение таких прав на иные крупные организации;

— построение многоуровневой системы мониторинга и контроля, которая должна опираться на логически выстроенную публичную систему сбора информации о закупках и должна быть основой для оценки конечной эффективности госзакупок, а также для выявления возможных злоупотреблений в сфере госзакупок².

В рамках этого подхода построение реально работающей системы сбора и анализа информации о госзакупках является отправной точкой в переходе системы регулирования госзакупок на качественно новую стадию развития, когда государство сможет не только контролировать соблюдение процедур, но и увидеть весь закупочный цикл и оценить результаты проводимых закупок. При проектировании такой системы для обеспечения ее дальнейшего эффективного функционирования уже на уровне постановки задачи необходим ряд шагов.

Во-первых, следует провести разделение информационных потоков по стандартизированной (массовой) и нестандартизованной продукции со структуризацией этих массивов данных по группам товаров, работ и услуг (на основе принятых классификаций продукции и услуг). На этой базе для стандартизированной (массовой) продукции станет возможным сравнение цен и других условий поставки в разрезе отдельных ГРБС, государственных заказчиков, разных способов закупки и т. д. Такой подход также сделает возможным проверку обоснованности стартовых цен закупок со стороны главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих органов. Для нестандартизованной продукции сравнения цен и других условий закупок в большинстве случаев напрямую будут невозможны. Однако аккумуляция этой информации даст возможность сделать дальнейший анализ условий закупок с привлечением экспертов, не аффилированных с заказчиком, проводившим закупку.

Во-вторых, необходимо разделение массивов информации о закупках на общедоступную информацию (для граждан,

общественных организаций, потенциальных поставщиков, заинтересованных государственных заказчиков и т. д.); информацию, доступную только для государственных заказчиков (по их собственным закупкам, а также по закупкам других заказчиков в объемах, достаточных для корректного анализа рынка, сопоставления результатов аналогичных закупок и т. д.); информацию, доступную для вышестоящих органов (ГРБС по закупкам подведомственных организаций); информацию, доступную для контролирующих инстанций (по всем закупкам).

Общедоступная часть информации о государственных закупках, реализуемая через единый официальный портал, должна давать внешнему пользователю возможность получения информации о новых торгах и ценах, сложившихся на предшествующих торгах. Закрытая часть информационной системы должна позволять ГРБС и контролирующему органу отслеживать ход реализации закупок на всех стадиях закупочного цикла (от планирования закупок до исполнения контрактов). С учетом того, что многие ГРБС уже имеют у себя такие системы, единую систему необходимо строить как распределенную и учитывающую специфические потребности отдельных ГРБС³. Построение подобной информационной системы позволит сделать качественно новый шаг в развитии механизмов контроля и станет основой эффективного выявления возможных злоупотреблений в рамках государственных закупок.

Для решения вышеперечисленных задач потребуются время, но это даст наиболее существенную отдачу в средне- и долгосрочной перспективе. Поэтому одновременно необходима реализация первоочередных мер к размещению заказа по отношению к технически сложной, инновационной и уникальной продукции и услуг, включая ЧИР и НИОКР.

В профессиональном сообществе обсуждаются формы и степень, в которой целесообразно предусмотреть установление квалификационных требований к участникам размещения заказа с четким разграничением квалификационных требований на стадии допуска и оценки заявок участников; установление аналогичных квалификационных требований к субподрядчикам / соисполнителям и требований к продукции, поставляемой субподрядчиками / соисполнителями; расширение способов размещения заказа, в том числе путем

проведения многоэтапного конкурса с возможностью квалификационных требований и конкурентными переговорами; право заказчика запрашивать разъяснения и дополнительную информацию от участника по представленной заявке, проверять заявленные участниками данные, отклонять заявки на всех их стадиях рассмотрения; право заказчика устанавливать способы аттестации поставляемой продукции, в том числе проверку качества продукции и технической совместимости на стадии допуска участников; особенности оценки заявок, в том числе выбор победителя на основе комплексного показателя «наиболее экономически выгодное предложение», который должен учитывать проверенные заказчиком данные и стоимость владения в целом с учетом сопутствующих работ, стоимости эксплуатации, ремонтно-пригодности, срока службы и т. д.; возможность внесения обоснованных изменений в государственный контракт по мере его исполнения, в том числе в части уточнения технического задания и стоимостных характеристик⁴.

Оценка эффективности бюджетных расходов может выражаться через казначейский контроль результативности бюджетных расходов, совершенствование которого необходимо в связи с повышенными потенциальными возможностями обеспечения результативности использования бюджетных средств по сравнению с другими видами государственного финансового контроля. Эти возможности связаны с необходимостью санкционирования бюджетных расходов органами казначейства, что трансформирует казначейский контроль в текущий оперативный контроль, позволяющий своевременно обнаружить и предотвратить возможное расходование бюджетных средств с низкой результативностью.

Для повышения эффективности бюджетных расходов следует использовать систему статистического анализа, которая бы учитывала корреляционное и регрессионное взаимодействие факторов, их зависимость.

Идея состоит в том, что при формировании бюджета «сверху вниз» бюджетный процесс начинается с определения бюджетно-политических целей (приоритетов), которые затем декомпозируются с применением программно-целевого метода распределения расходов. Соответственно, формируются и системы индикаторов результативности. При этом макроэкономические результаты подвергаются декомпозиции

и для их достижения необходимо обеспечить получение заданных значений индикаторов микроэкономического уровня. Тогда для обеспечения эффективного контроля необходимо связывать каждый бюджетный расход с некоторым индикатором результативности, и при санкционировании расходов в соответствующих документах должна присутствовать информация о том, на какой индикатор (или индикаторы) результативности микроэкономического уровня может повлиять данный расход. Тогда, если одновременно с расходованием осуществлять мониторинг соответствующих индикаторов, который может производиться органами государственной статистики, то в органах казначейства может быть сформирована база данных, содержащая информацию о связи расходов и индикаторов микроэкономического уровня.

Предложенная система позволит повысить результативность бюджетных расходов и эффективность бюджетного процесса регионального уровня.

ПРИМЪЧАНИЯ

¹ См.: Эффективность бюджетных расходов. Автоматизированная система повышения эффективности бюджетных расходов. URL: <http://www.parus.ru/index.php?page=409> (дата обращения: 29.06.2011).

² См.: Колнооченко Е.И. Система госзаказа: развитие законодательства и основные новации на ближайшую перспективу // Бюджет. 2010. № 7. URL: <http://bujet.ru/article/83993.php> (дата обращения: 28.06.2011).

³ См.: Госграница. специфика госзаказа. Бюджет. 2010. № 1. URL: <http://bujet.ru/article/69210.php> (дата обращения: 29.06.2011).

⁴ См.: Петров В.А. Как повысить результативность бюджетных расходов // Бюджет. 2010. № 4. С. 12—14.

Поступила 07.07.11.