

Закутнев С.Е.

Кандидат экономических наук, доцент.

Ведомственный мониторинг результативности государственных военных расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат

В статье рассматриваются преимущества среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, для министерств и ведомств, характеризуются требования к ведомственному мониторингу результативности государственных военных расходов, элементы механизма его реализации, содержание ведомственного мониторинга результативности бюджетных расходов, а также этапы построения системы мониторинга результативности государственных военных расходов.

Одной из приоритетных задач военно-экономического обеспечения национальной обороны является «оптимизация расходов на оборону, рациональное планирование и распределение финансовых и материальных ресурсов, направляемых на обеспечение военной организации, повышение эффективности их использования» [1].

Бюджетная политика Российской Федерации на современном этапе экономического развития направлена на повышение эффективности использования государственных финансовых ресурсов. Особую актуальность это приобретает в условиях глобального экономического кризиса, который выразился, в частности, в снижении доходной части федерального бюджета и соответственно в его дефиците и необходимости секвестирования его расходной части. Поэтому, определяя основные задачи бюджетной политики на 2010 год и дальнейшую перспективу, Президент Российской Федерации в своем Бюджетном послании отметил, что необходимо «перейти к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля. Необходимо четко определить приоритеты и цели использования бюджетных средств, проведя подробную и внимательную инвентаризацию бюджетных расходов в целях исключения необязательных в текущей ситуации затрат. При принятии решений о финансировании должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение. Целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и

исполнения бюджета. Основную часть бюджета должны составлять долгосрочные государственные программы (прежде всего программы развития инфраструктуры), федеральные и ведомственные целевые программы, приоритетные национальные проекты. Контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов». При этом одним из основных приоритетов бюджетных расходов в условиях снижения доходной части федерального бюджета Президентом определено «финансовое обеспечение модернизации армии и формирования ее качественно нового облика». А одно из направлений совершенствования технологий формирования и исполнения бюджета – это внедрение программно-целевого принципа бюджетного планирования: «Предлагается рассмотреть возможность перехода начиная с 2011 года к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов. В ее основу могут быть положены долгосрочные целевые программы. Совершенствование в рамках нового формата бюджета различных инструментов программно-целевого планирования ... позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов» [2].

Ядром новой организации бюджетного процесса становится в последнее время концепция среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат (СБОР), суть которой заключается в распределении государственных финансовых 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 в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Исходя из принципов осуществления СБОР, можно выделить следующие преимущества для министерств и ведомств:

- эффективное планирование и управление результатами использования бюджетных средств;

- гарантия получения выделенных бюджетных средств в полном объеме;

- самостоятельность в оперативном управлении расходами, экономии средств, изменении структуры затрат;

- стимулирование министерств, ведомств и их сотрудников в зависимости от степени достижения результатов.

Поскольку подавляющее большинство стратегических задач государственной политики выходит за пределы одного бюджетного года и встроено в систему среднесрочных программ социально-экономического развития страны, на практике принципы СБОР должны реализовываться в условиях среднесрочного горизонта планирования. Интеграция социально-экономического и бюджетного планирования на среднесрочный период на основе принципов СБОР является основным подходом к реформированию бюджетного процесса.

Внедрение СБОР в бюджетный процесс позволяет оптимизировать ограниченные ресурсы бюджета, повысить результативность функционирования государства и качество предоставляемых им услуг. Оно обеспечивает:

- повышение результативности расходов на макроуровне через экономию бюджетных средств за счет сокращения или отказа от некоторых видов второстепенных и избыточных расходов и последующее перераспределение и сосредоточение ресурсов на решении наиболее важных для общества задач;

- повышение результативности расходов отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств за счет улучшения ка-

чества отраслевого планирования и исполнения бюджета;

- повышение эффективности управления расходами за счет перехода от планирования и контроля за исполнением бюджета по большому количеству мелких статей расходов к формированию бюджета и контролю за его исполнением по целям, задачам и функциям государства, программам и/или группам программ отраслевых распорядителей бюджетных средств;

- улучшение качества социально-экономического и бюджетного планирования за счет повышения качества информации, используемой при принятии стратегических политических решений, решений о распределении расходов на выполнение государственных функций и о выделении средств на отдельные социально-экономические и отраслевые программы;

- развитие культуры стратегического планирования, управления расходами и ответственности за результаты деятельности на всех уровнях государственного управления.

В качестве дополнительного эффекта СБОР достигается повышение прозрачности бюджетных расходов и информированности общества о деятельности государства за счет включения в бюджетную документацию дополнительных материалов, характеризующих связь между общественной значимостью, масштабами и качеством предоставления бюджетных услуг и объемами финансирования соответствующих расходов.

Сквозным элементом среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, является мониторинг результативности бюджетных расходов, осуществляемый на уровне министерства (ведомства) – ведомственный мониторинг. К числу мероприятий, позволяющих применить на практике ведомственный мониторинг, следует отнести:

- координацию деятельности главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, а также контролирующих органов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, во избежание дублирования функций;

- разработку и внедрение показателей оценки эффективности расходования бюджетных средств;

– создание механизма стимулирования (поощрения) эффективной деятельности бюджетных менеджеров.

Применительно военным расходам государства система ведомственного мониторинга должна стать информационно-аналитической базой для решения следующих задач:

1) обоснование целей и приоритетных задач финансово-экономического обеспечения военной организации государства, а также обоснование организационно-правового механизма решения данных задач;

2) предупреждение кризисных ситуаций и конфликтов;

3) оценка результативности деятельности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств по решению актуальных задач финансово-экономического обеспечения военной организации государства.

Формирование системы ведомственного мониторинга должно включать:

– разработку методического обеспечения учета, сбора, анализа и распространения информации, необходимой для реализации указанных выше задач;

– внесение необходимых дополнений и уточнений в части сбора и обработки соответствующей статистической информации на ведомственном уровне;

– развитие существующих и организация новых баз данных по вопросам правового, экономического, финансового и социального характера;

– координацию системы ведомственного мониторинга с другими системами государственного мониторинга, а также с соответствующими базами данных;

– организацию мониторинга материалов, характеризующих ведомственные ситуации и распространяемых через средства массовой информации;

– организацию анализа данных ведомственного мониторинга, составление целевых информационно-аналитических материалов для органов государственной власти;

– обеспечение гласности и общедоступности первичной информации и информационно-аналитических материалов системы ведомственного мониторинга;

– создание организационной структуры для осуществления вышеуказанных дейст-

вий в составе уполномоченного федерального органа.

Полноценный мониторинг, претендующий на объективное отражение сути и на корректную диагностику ведомственных ситуаций и проблем, должен быть:

1) системным, то есть независимо от содержания и масштаба мониторинг должен дать характеристику социальных, экономических, правовых и иных аспектов рассматриваемой ситуации или проблемы в их взаимосвязи;

2) структурно полным и логически завершенным. Мониторинг должен включать общеобязательные стадии сбора строго определенной информации, ее анализа и оценки (диагностики) ситуации или проблемы.

Ведомственный мониторинг должен иметь функциональный механизм реализации, элементами которого являются субъекты, объекты, принципы, методика, результаты.

Субъекты ведомственного мониторинга результативности государственных военных расходов – органы военного управления, осуществляющие и координирующие процесс мониторинга, и министерства (ведомства), как главные распорядители бюджетных средств, непосредственно производящие оценку эффективности использования бюджетных средств. Объект мониторинга – государственные военные расходы.

Среди принципов ведомственного мониторинга можно выделить следующие:

1) обоснование критериев оценки эффективности государственных военных расходов;

2) системность оценки, предполагающая учет взаимосвязей показателей эффективности бюджетных расходов и характеристик практической деятельности;

3) достоверность и легитимность исходных данных при анализе эффективности государственных военных расходов;

4) установление временных границ, обеспечивающих адекватность системы индикаторов задачам текущего анализа и прогнозирования расходов;

5) прозрачность и максимальная информативность результатов оценки эффективности бюджетных расходов при принятии оптимальных управленческих решений.



Методика мониторинга представляет собой конкретизацию приемов и способов наблюдения, сопоставления, оценки обоснованности и эффективности бюджетных расходов, алгоритм которых должен быть закреплён в соответствующих инструкциях.

В качестве результата мониторинга выступает оценка эффективности расходования бюджетных средств.

Следует различать тотальный (всеобщий) и проблемно-ориентированный ведомственный мониторинг. Задачей и содержанием первого является постоянный анализ и диагностика ситуации в масштабах министерства (ведомства) и органов военного управления; при этом предметом такого тотального мониторинга становится ситуация в министерстве (ведомстве) как таковая во всем разнообразии ее составляющих.

Задачей проблемно-ориентированного мониторинга является отслеживание тенденций развития (разрешения) той или иной ведомственной проблемы, которая отобрана по определенным критериям и признана общественно значимой и в этой связи требует особого внимания. В отличие от тотального мониторинга проблемно-ориентированный мониторинг имеет предмет не постоянно и повсеместно наблюдаемую и диагностируемую ситуацию, а дискретные явления, назревающие в недрах той или иной ситуации.

Во многих случаях тотальный мониторинг может включать проблемно-ориентированный мониторинг в качестве самостоятельного фрагмента или включать соответствующую информацию в невыде-

ленном, латентном виде. С другой стороны, проблемно-ориентированный мониторинг в зависимости от характера анализируемой проблемы может потребовать не меньшего объема информации, чем тотальный мониторинг. Чем системней генезис изучаемой проблемы, тем тотальнее должен быть ее мониторинг.

Важным моментом является оценка хода реформ в ведомстве как важнейший элемент мониторинга ситуаций и проблем. Технология оценок хода проведения и воздействия реформ на ситуацию и проблемы ведомств должна основываться на:

- использовании системной методологии;
- вычлениении собственно реформенных воздействий на оцениваемую ситуацию;
- отдельной оценке обязательных и возможных немедленных и отдаленных результатов реформ;
- учете результатов сопряженного реформирования.

Использование системного подхода предполагает анализ взаимосвязанных изменений в возможно большем числе элементов системы под воздействием конкретных реформационных действий. Для корректной оценки рассматриваемого вопроса особое значение имеет однозначное вычленение реформенной составляющей из всей совокупности внешних и внутренних воздействий на параметры практической деятельности.

Содержание ведомственного мониторинга в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, представлено в таблице 1.

Таблица 1 – Содержание ведомственного мониторинга результативности бюджетных расходов

Стадия бюджетного процесса	Ведомственный мониторинг
Стратегическое планирование	Мониторинг потребности в оказании бюджетных услуг
Разработка бюджета	Мониторинг обоснованности и целесообразности бюджетных расходов
Исполнение бюджета	Мониторинг предварительных результатов
Формирование и предоставление отчетности	Мониторинг эффективности и результативности бюджетных расходов

На всех стадиях задействованы показатели мониторинга, которые позволяют определить ожидаемые результаты (эффект), полученные результаты, а также результативность и эффективность осуществляемой

деятельности. При стратегическом планировании разрабатываются показатели, позволяющие определить результаты (эффект), которые ожидаются через 3-5 лет, и другие

показатели, которые непосредственно связаны с разработкой бюджета.

Показатели мониторинга, характеризующие результат, определяются для каждого вида деятельности. При этом в стратегическом планировании используются ключевые показатели, позволяющие проследить достижение поставленных целей и задач, а главное – пользы и выгоды от осуществляемой деятельности.

В процессе проведения мониторинга потребности в оказании бюджетных услуг отслеживается динамику количества нуждающихся в предоставлении бюджетной услуги конкретного вида, учитывая показатели социально-экономического развития за истекший период и возможные изменения в планируемом. Необходимо также учитывать степень удовлетворения потребителей качеством предоставляемой бюджетной услуги.

При проведении мониторинга обоснованности и целесообразности бюджетных расходов на стадии планирования бюджета следует сопоставлять цели и задачи проводимой бюджетной политики, приоритеты деятельности органов власти на долгосрочной основе с составом и структурой бюджетных расходов на очередной финансовый период. При определении направлений бюджетной политики на очередной финансовый год не последнюю роль отводят информации, предоставляемой контрольными органами. Следует проводить анализ состава и структуры расходов бюджета с помощью расчета удельных весов каждого вида расходов в общей сумме. Такого рода анализ позволит отслеживать приоритетность расходов и корректировать ее в соответствии с целями и задачами бюджетной политики на очередной финансовый период.

В отношении целевых бюджетных программ следует применять механизм предварительной оценки эффективности вновь разрабатываемой целевой бюджетной программы, и только затем, по итогам анализа подобного «пилотного» запуска программы, производить ее включение в бюджет. Это позволит сократить число малоэффективных и неэффективных целевых бюджетных программ, а высвободившиеся средства направить на стимулирование эффективной деятельности бюджетополучателей.

Мониторинг предварительных результатов в процессе исполнения бюджета должен быть направлен на оперативный анализ исполнения бюджета в рамках лимитов в целях определения недофинансированных расходов и определения действительной потребности в бюджетных ресурсах. Необходимо также контролировать строгое применение всеми бюджетными учреждениями механизма конкурсного отбора поставщиков товаров и услуг при государственных закупках и заказах. То есть, неизменным условием принятия бюджетных обязательств получателями бюджетных средств должно являться проведение конкурсных торгов, размещение госзаказа в соответствии с федеральным законодательством, по итогам которых будут определяться поставщики продуктов и услуг. В основу процесса государственных закупок должны быть положены принципы прозрачности, целесообразности и эффективности. Особое внимание в процессе мониторинга предварительных результатов в процессе исполнения бюджета следует уделять прозрачности процедур управления высвобождаемым государственным имуществом.

Мониторинг эффективности и результативности бюджетных расходов по окончании процесса исполнения бюджета должен проводиться путем сравнения запланированных и фактически произведенных расходов и полученных результатов. Этому служит система показателей эффективности для каждого направления бюджетных расходов. Это предполагает разработку и обоснование методики оценки эффективности расходования бюджетных средств, разработку соответствующих критериев и показателей.

В качестве рекомендаций органам военного управления можно предложить следующие этапы построения системы мониторинга результативности государственных военных расходов (рисунок 1).

Кроме того, для создания системы ведомственного мониторинга необходимо предусмотреть реализацию следующих шагов:

- создание межведомственного органа разработки и внедрения системы мониторинга;
- создание правовой основы мониторинга;



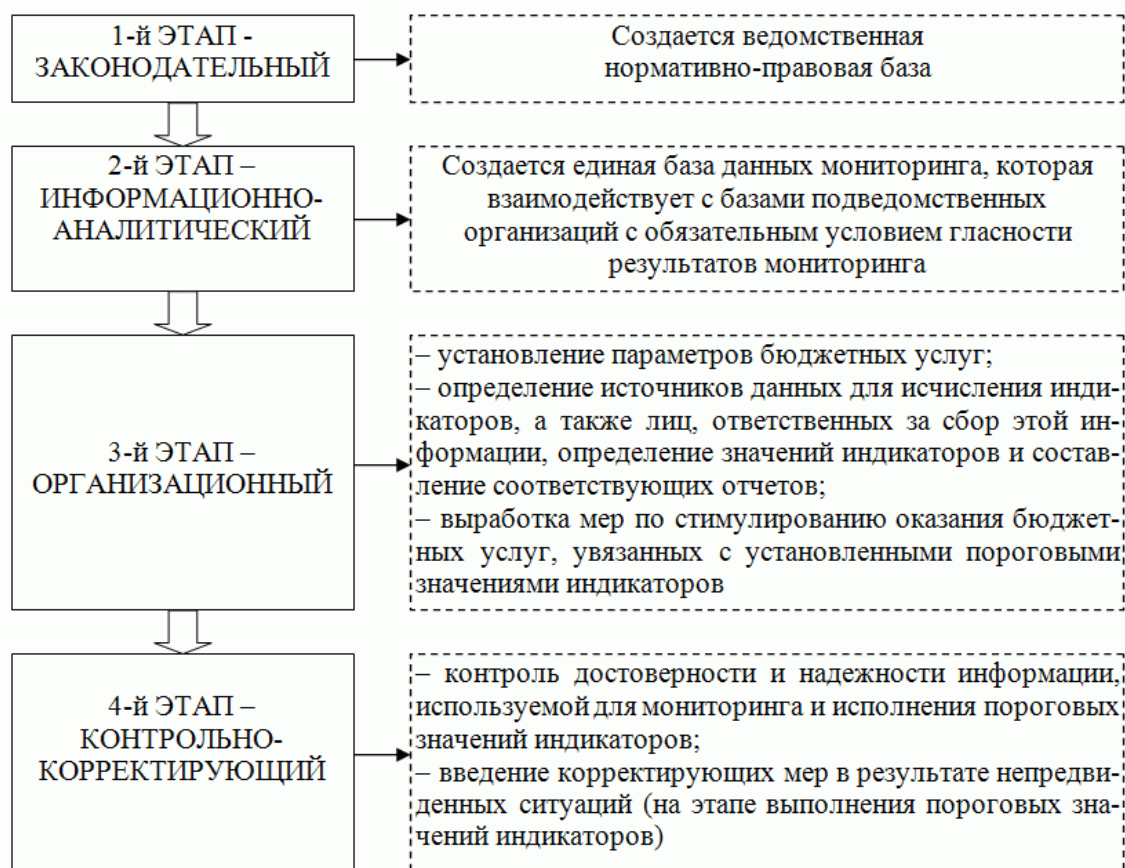


Рисунок 1 – Этапы построения системы ведомственного мониторинга результативности государственных военных расходов

- создание организационной структуры мониторинга;
- разработка концепции автоматизации и определение программного обеспечения;
- создание единой автоматизированной базы данных мониторинга результатов оказания государственных услуг;
- распространение системы мониторинга на все органы военного управления;
- создание организационных структур мониторинга на уровне подведомственных организаций;
- проведение систематических опросов военнослужащих, гражданского персонала о качестве предоставляемых услуг, публикация их в прессе должна стать неотъемлемой частью реформирования процесса управления государственными военными расходами, в первую очередь в части социального обеспечения. Используемые измерители результатов деятельности получателей бюджетных средств должны строиться на основе выбранных приоритетов и отражать конкретный вклад военных учреждений в удовлетворение потребностей военнослужащих

и гражданского персонала. Они должны быть ясными, понятными, ориентированными на результат, обоснованными, точными и поддающимися проверке.

Таким образом, ведомственный мониторинг результативности государственных военных расходов – это метод, который помогает определить и повысить результативность деятельности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств (в частности, по предоставлению услуг, исполнению программ и т.д.). Ведомственный мониторинг неразрывно связан с системой планирования и контроля за осуществляемой деятельностью. В основе этой системы лежит использование показателей, позволяющих проследить достижение результатов по отношению к поставленным целям.

Список использованных источников

- 1 Указ Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации».
- 2 Бюджетное послание Президента РФ от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010-2012 годах».