Бондарь А.Н.
аспирант Института экономики,
права и гуманитарных специальностей,
г. Краснодар
inep@mail.kuban.ru

Местные бюджеты, курс – на результативность!

Повышение эффективности местных бюджетов в контексте реформирования бюджетного процесса и местного самоуправления

Аннотация

В статье доказано, что на современном этапе бюджетного реформирования социальная и экономическая эффективность местного бюджета достигается с помощью перехода к бюджетированию по результатам и к среднесрочному планированию на основе мониторинга бюджетного процесса на местном уровне.

В настоящий момент Россия находится на заключительном этапе реформирования как бюджетного процесса, так и системы местного самоуправления и его финансового обеспечения.

Основной целью реформирования является повышение эффективности бюджетного процесса на всех уровнях бюджета, что ставит перед местными органами власти принципиально новые задачи. Так, необходим переход к бюджетированию по результатам, принципам среднесрочного планирования, обеспечение постоянного и объективного мониторинга бюджетного процесса.

Социальная и экономическая эффективность

Несмотря на все более широкое внедрение в бюджетную практику понятия «эффективность бюджета», отсутствует четкое определение его сущности. Исходя из того, что «эффективность» представляет собой оценочный показатель результативности деятельности, эффективность бюджета, по мнению автора, можно определить как уровень оптимизации консолидации и распределения финансовых ресурсов и степень достижения конкретных общественно-значимых социально-экономических целей.

Подобный подход существенно расширяет сложившуюся практику оценки эффективности бюджета по степени его исполнения или экономичности расходов (1).

По нашему мнению, создание системы показателей эффективности бюджета предполагает четкую дифференциацию понятий социальной эффективности (результативности) и экономической эффективности. Под эффективностью следует понимать результативность или социальную эффективность, то есть достижение определенного социального результата в расчете на единицу затрат. Экономическая эффективность представляет собой объем выпуска на единицу затрат.

Подобный подход предполагает разграничение понятий прямых и конечных результатов деятельности субъектов бюджетного процесса. Под прямым результатом следует понимать объем предоставляемых местными органами власти товаров и услуг – «выпуск». Конечными (социальными) результатами в этих случаях будут поддержание (достижение) определенных параметров социального развития (качества жизни).

Достижение конечных результатов при таком подходе есть цель государственной (муниципальной) политики, а производство бюджетными организациями работ, товаров и услуг – ее инструмент. Разделение результатов на прямые и конечные придает новый смысл показателям социальной эффективности (результативности) и экономической эффективности, позволяет их измерять.

Принципы ориентации бюджета на результат

Анализ международного опыта показывает, что многие государства мира в целях повышения эффективности бюджета широко применяют такие методы, как БОР (бюджетирование, ориентированное на результаты) и MTEF[1] (среднесрочное планирование). В мире накоплен уже более чем полувековой опыт использования подобного подхода к бюджетному процессу, тогда как в России до сих пор доминирует затратный метод формирования бюджета, несмотря на декларирование результативности бюджета как главной его цели (2).

Весьма удручающим представляется автору сложившаяся в последние годы ситуация, когда принципы БОР внедряются преимущественно на верхнем уровне бюджетной системы (отчасти на

Ключевые слова:
местный бюджет,
социальная эффективность,
бюджетное планирование,
бюджетный процесс,
местное самоуправление,
финансовые ресурсы,
среднесрочное планирование

Keywords:
local budget,
social efficiency,
budget planning,
budget process,
local government,
financial resources,
medium-term planning

[1] Medium-term expenditure framework.

региональном), и практически не затрагивают местные бюджеты, где по-прежнему сохраняется сметный подход. Таким образом воспроизводится классический российский подход «сверху» к общественным, социальным и экономическим реформам (3).

Изучение нормативно-правовой базы, регулирующей как бюджетный процесс в стране в целом, так и деятельность местных органов власти, подтверждает полное отсутствие норм, закрепляющих принципы ориентации бюджета на результат. Такая ситуация может превратить декларируемые бюджетные новации в очередную «кампанию», не приведя к сколько-нибудь позитивным результатам.

Повышение эффективности местного бюджета

Мы полагаем, что повышение эффективности местного бюджета возможно только путем внедрения принципов ориентации на результат и среднесрочного планирования, для чего необходимо:

а) адаптировать механизм планирования, реализации, контроля и оценки местного бюджета в рамках бюджетирования, ориентированного на результаты;

б) разработать базовую систему критериев социальной и экономической эффективности, основанную на закрепленных за органами местной власти бюджетных полномочий и поддающуюся качественной и количественной оценке. Данная система может корректироваться с учетом территориальных и социально-экономических особенностей конкретного муниципального образования.

Вопросы совершенствования бюджетного планирования и повышения эффективности местного бюджета в целом должны рассматриваться в едином комплексе с вопросами совершенствования системы муниципального самоуправления. В этой связи требуют своего решения сохраняющиеся проблемы чрезмерной зарегламентированности бюджетной системы (в первую очередь на местном уровне), ее нацеленности на содержание сложившейся сети бюджетных учреждений, отсутствие стимулов к эффективному оказанию услуг.

По мнению автора, основными инструментами совершенствования бюджетного процесса на местном уровне должны стать:

– законодательное закрепление принципов среднесрочного планирования и БОР для бюджетов всех уровней;

– признание того факта, что максимальная концентрация финансо-

…максимальная концентрация финансовых ресурсов на верхнем этаже власти является лишь вынужденным этапом в развитии бюджетного федерализма

вых ресурсов на верхнем этаже власти является лишь вынужденным этапом в развитии бюджетного федерализма. Стабилизация в финансовой сфере и изменение подходов к бюджету как документу, призванному обеспечить эффективные консолидацию и распределение ресурсов, должны в итоге привести к большей децентрализации бюджетной системы и реальной бюджетной самостоятельности, в том числе и местных органов власти;

– обеспечение действенной системы контроля за бюджетами всех уровней, что предполагает создание адекватной системы контрольно-ревизионных органов.

…обеспечение действенной системы контроля за бюджетами всех уровней предполагает создание адекватной системы контрольно-ревизионных органов

Литература

1. Игонина Л.Л. Муниципальные финансы. Учебник. – М.: Экономистъ, 2007. – 468 с.

2. Дробозина Л.А., Окунева Л.П., Анросова Л.Д. и др. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2002. – 523 с.

3. Сошников И.В. Структура деловой активности и эффективность бюджетно-налоговой политики. // Финансы и кредит. – 2005. – №25. – С. 63–67.

рп

Bondar A.N.
Post-graduate student, Institute of Economics, Law and Humanitarian Professions, Krasnodar

Improving Efficiency of Local Budgets in the Context of Reforming the Budget Process and Local Government

Abstract

The author proves that at the present stage of the budget reform social and economic efficiency of the local budget is achieved by transition to budgeting according to results and medium-term planning based on the monitoring of the budget process at the local level.