

УДК 330.5.057.7

¹Н.В. Зяблицкая, ²Д.И. Кулак

¹ Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» в г. Нижневартовске, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, г. Нижневартовск

² Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)», г. Челябинск, email: kulachel_darya@mail.ru

НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗАТРАТАМИ В БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Ключевые слова: управление затратами, бюджетные расходы, финансовый аудит, обоснование инвестиций, эффективность, программный бюджет.

В статье проведено исследование проблемы оценки эффективности управления затратами в бюджетном учреждении. Рассмотрено формирование и использование новых механизмов для оценки эффективности управления затратами. Используются методы экономического и системного анализа. Проведен обзор бюджетных расходов. Выделены главные задачи обзора бюджетных расходов. Раскрыты основания для внедрения финансового аудита. Сформулированы основные вопросы, которые решаются при проведении финансового аудита. Выявлены несовершенства используемой органами власти системы оценки показателей эффективности бюджетного расхода, обоснована необходимость внедрения и применения многофакторной системы оценки для измерения результатов на каждом этапе управления бюджетными расходами. Представлены основные принципы методики оценки эффективности бюджетных расходов. Чтобы объективно оценить эффективность управления расходами бюджетных учреждений и создать условия для обоснованного принятия решения руководителем, необходимо учитывать качественную и количественную характеристику планирования, осуществления расходов.

¹N.V. Zyablitskaya, ²D.I. Kulak

¹ Branch of the Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education «South Ural State University (National Research University)» in Nizhnevartovsk, Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra, Nizhnevartovsk

² Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education “South Ural State University (National Research University)”, Chelyabinsk, email: kulachel_darya@mail.ru

NEW MECHANISMS FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF COST MANAGEMENT IN BUDGETARY INSTITUTIONS

Keywords: cost management, budget expenditures, financial audit, investment justification, efficiency, program budget.

The article investigates the problem of evaluating the effectiveness of cost management in a budget institution. The formation and use of new mechanisms for evaluating the effectiveness of cost management is considered. Methods of economic and system analysis are used. A review of budget expenditures has been conducted. The main tasks of the review of budget expenditures are highlighted. The grounds for the introduction of financial audit are disclosed. The main issues that are solved during the financial audit are formulated. The imperfections of the system used by the authorities to assess the effectiveness of budget expenditure are revealed, the need for the introduction and application of a multifactorial evaluation system to measure the results at each stage of budget expenditure management is justified. The basic principles of the methodology for assessing the effectiveness of budget expenditures are presented. In order to objectively assess the effectiveness of cost management of budgetary institutions and create conditions for informed decision-making by the head, it is necessary to take into account the qualitative and quantitative characteristics of planning, spending.

Принимая во внимание тот факт, что почти все регионы Российской Федерации реализуют программы повышения эффективности бюджетных расходов,

проблема по объективной и комплексной ее оценке как основы управления затратами (увеличению и отдачи бюджетных средств) до сих пор остается

недостаточно проработанной и требует особого внимания.

Эффективность бюджетных средств – это показатель, показывающий эффект от результата осуществления государственной функции, реализации программы, инвестиционного проекта, и определяется она отношением полученного бюджетом результата к затратам, расходам, которые обеспечили его получение.

Над изучением эффективности бюджетных средств работали такие исследователи как А.Н. Саунина, М.П. Афанасьева, В.Д. Богатырева, Е.А. Федченко, Н.Н. Шаш и другие.

В данной статье эффективность бюджетных средств рассматривается как вариант для достижения наибольшего, эффективного и действенного эффекта при оптимизации бюджетных расходов на разных стадиях (планирования, организации, исполнения).

Переход к программному формату управления затратами характеризуется как основной механизм, позволяющий производить увязки бюджетных расходов с результатами публично-правовой политики страны, повышения результативности, а также эффективности бюджетных расходов.

Недостатком программного формата является несоответствие принципам, что в дальнейшем приводит к искажению и отсутствию положительных результатов от процедуры его внедрения. Данная информация подтверждается документами Правительства РФ и авторами – В.В. Климанова, К.В. Будаева, Н.Н. Шаш, А.И. Бородина, Ю.Е. Путихин и А.Х. Никитиной.

В результате того, что в последнее время наблюдается дефицит финансовых ресурсов, задаче оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов (управления затратами) уделяется большое внимание.

Возникает также необходимость достижения приоритетов, которые определены документами стратегического планирования. Чтобы решить эту задачу, необходимо корректировать подходы к осуществлению мер по повышению эффективности деятельности государственных органов власти. В результате уделяется особое значение внедрению новейших, раньше не использован-

ных механизмов, с помощью которых может быть проведен более глубокий и комплексный анализ эффективности применения выделенных бюджетных ресурсов [1].

Данная деятельность преследует сразу несколько целей:

- анализ и выявление неэффективных или недостаточно эффективно используемых бюджетных ресурсов;
- перенаправление бюджетных ресурсов на решение главных задач;
- использование альтернативных источников финансирования реализуемых мероприятий, согласно бюджету.

В результате вышесказанного необходимо проведение детального и системного анализа.

Объекты и методы исследования

Объектом исследования являются бюджетные учреждения.

Методы исследования: экономико-статистический, системный, сравнительный, детальный, обобщающий.

Научная новизна

Научная новизна данной статьи заключается в постановке, обосновании и разработке новых механизмов с целью совершенствования системы управления затратами. Формируется методический и программный аппарат реформирования процесса управления затратами, а также разрабатываются и обосновываются эффективные подходы и механизмы для решения задач по эффективному управлению затратами в бюджетных предприятиях.

Результаты и их обсуждение

Для решения поставленной задачи Министерство Финансов РФ принимает ряд определенных мер, которые подразумевают актуализацию традиционных подходов, реализацию мероприятий с целью повышения эффективности бюджетных расходов и корректировку определенных документов (например, внесение дополнений и изменений в Бюджетный кодекс РФ).

Рассмотрим подробнее внедрение новых механизмов.

1. Обзор (аудит) бюджетных расходов.

Правительством РФ подписана Концепция повышения эффективности

бюджетных расходов на 2019-2024 года. Суть данной Концепции – проведение на регулярной основе обзоров бюджетных расходов.

Обзоры бюджетных расходов – это систематический анализ постоянных расходов бюджета по определенным направлениям:

- определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств;
- выбор и реализация наиболее оптимального варианта.

К основным задачам обзора бюджетных расходов относят:

- стимуляцию администраторов бюджетных средств к поиску внутренних резервов оптимизации бюджетных расходов;
- ежегодное формирование дополнительных источников финансового обеспечения наиболее востребованных направлений государственной политики;
- минимизация практики линейного сокращения бюджетных расходов в случае ухудшения сбалансированности бюджета.

В процессе реализации бюджетных обзоров происходит:

- охват большинства бюджетных расходов обзорами каждые 6 лет;
- назначение руководителем по проведению обзоров и наделение всеми полномочиями Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов [2].

2. Финансовый аудит.

Распоряжением Правительства РФ от 18.04.2018 г. № 694-р утверждена Концепция модернизации бюджетного процесса с внедрением процедуры финансового аудита (далее – Концепция МБП).

Цель данной Концепции заключается в повышении обоснованности предложенных федеральными органами исполнительной власти предложений о предоставлении мер государственной помощи за счет бюджета на реализацию государственных программ и приоритетных программ по поиску и оценке различных способов достижения заявленных целей, применяя лучшие практики обоснования и структурирования проектов.

Перечень недостатков применяемых механизмов в бюджетных ресурсах

или же предпосылки для внедрения финансового аудита представлены на рис. 1.

Как альтернативные варианты финансовой поддержки осуществления мероприятий Концепцией МБП рассматриваются следующие источники и элементы регулирования (рис. 2).

Меры модернизации бюджетных процессов, предусмотренные Концепцией, касаются внедрения процедуры финансового аудита в целях применения их при планировании мероприятий и осуществлении мероприятий на стадии выбора инструмента реализации государственных целей [3].

Также решается вопрос о необходимости или неэффективности предоставления государственной помощи в случае:

- разработки и создания государственных программ;
- составления проекта Федерального бюджета для очередного финансового года и планового периода;
- исполнения Федерального закона по федеральному бюджету на текущий финансовый год и плановые периоды.

Поэтому основная цель внедрения финансового аудита заключается в повышении обоснованности предложения по предоставлению финансового обеспечения за счет федеральных средств на основе выявления и экспертизы различных видов финансового обслуживания в рамках осуществления мероприятий.

Внедрение процедуры финансового аудита подразумевает решение следующих задач (рис. 3).

Кроме основных задач, отраженных выше (см. рис.3), также планируется осуществление процедуры подготовки и рассмотрения предложения по увеличению уже существующих расходных обязательств или же осуществления новых, но с применением инструментов проектного финансирования, а также внедрение лучших международных практик организации планирования и оценки мероприятий с целью повышения качества их подготовки.

Такие подходы рассматриваются в Концепции на федеральном уровне и применяются только к средствам федерального бюджета. Но рассматривается вероятность, что данные механизмы будут использоваться и в иных уровнях бюджетной системы [4].

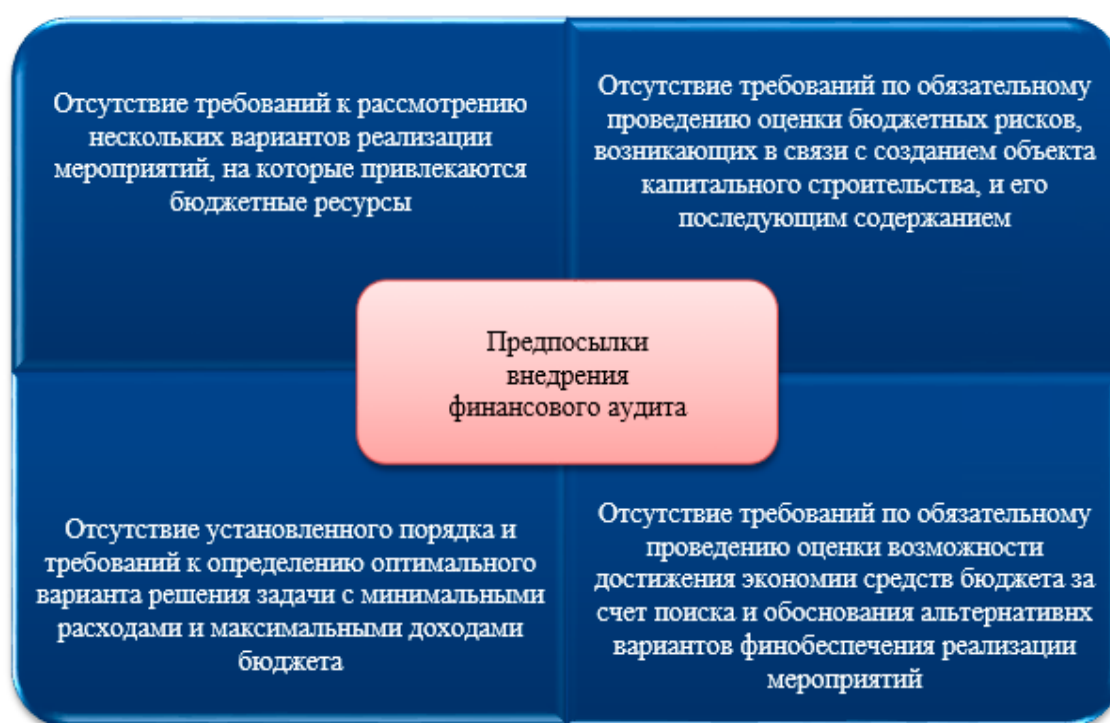


Рис. 1. Недостатки традиционно применяемых механизмов выделения бюджетных ресурсов

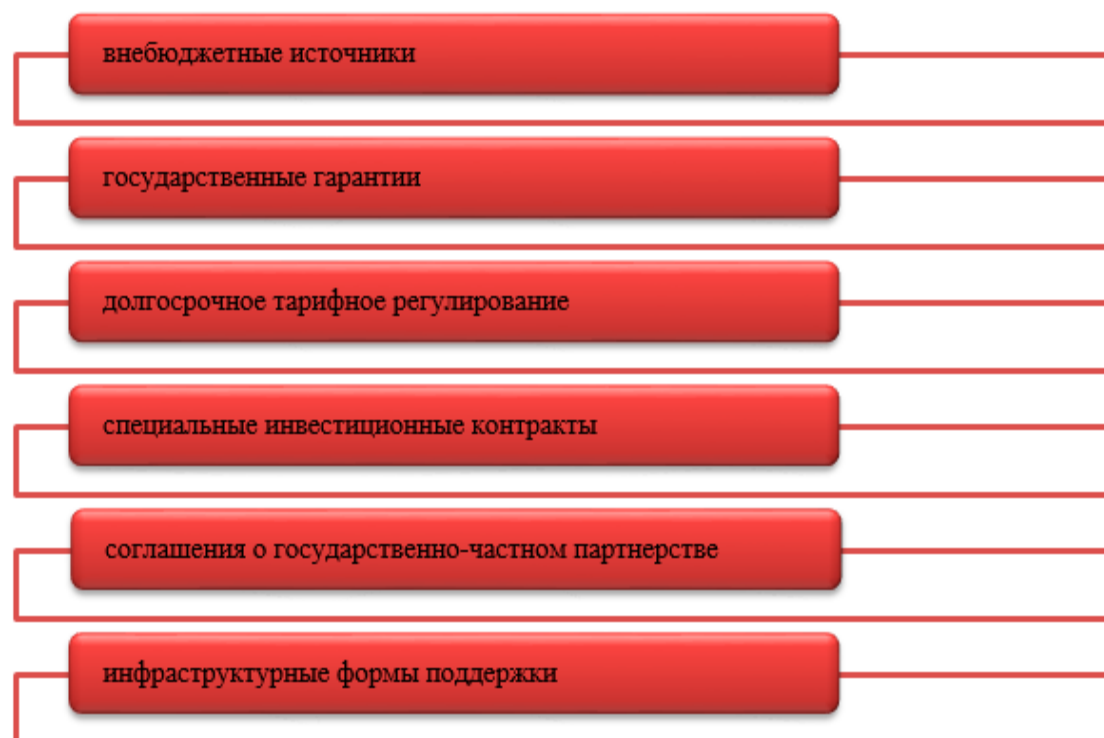


Рис. 2. Элементы регулирования альтернативных вариантов финансового обеспечения

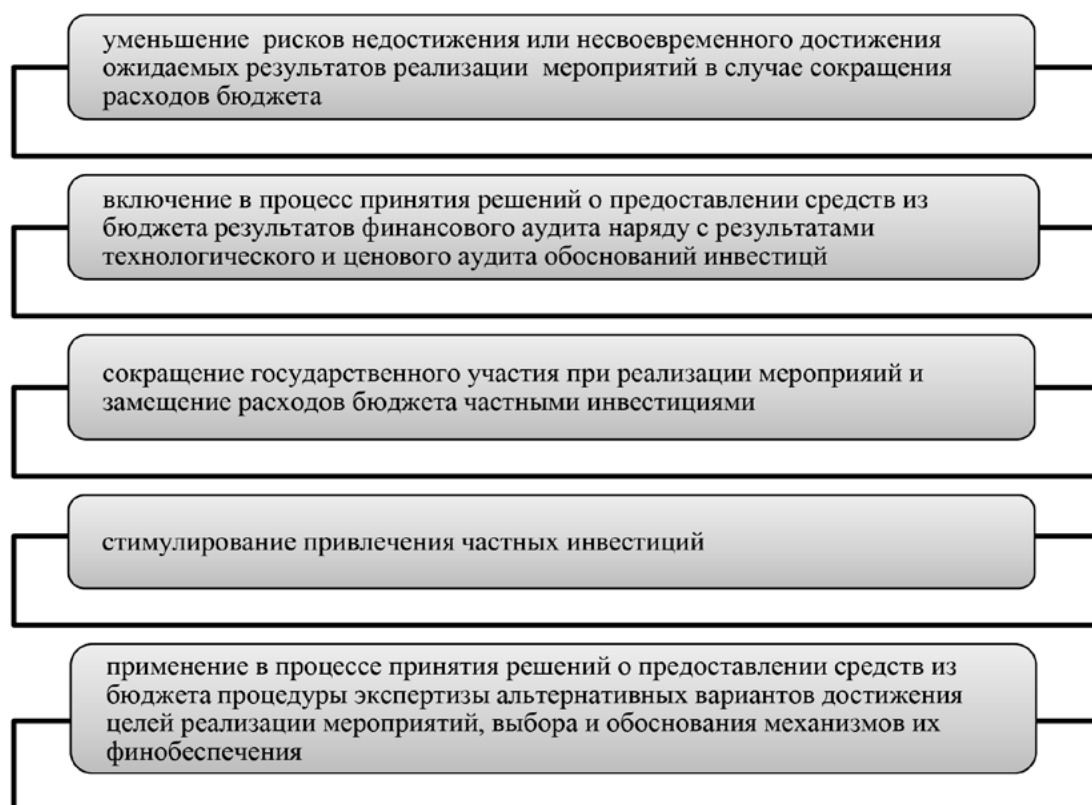


Рис. 3. Основные задачи, решаемые при внедрении процедуры финансового аудита



Рис. 4. Мероприятия по совершенствованию процессов аудита инвестиционных проектов

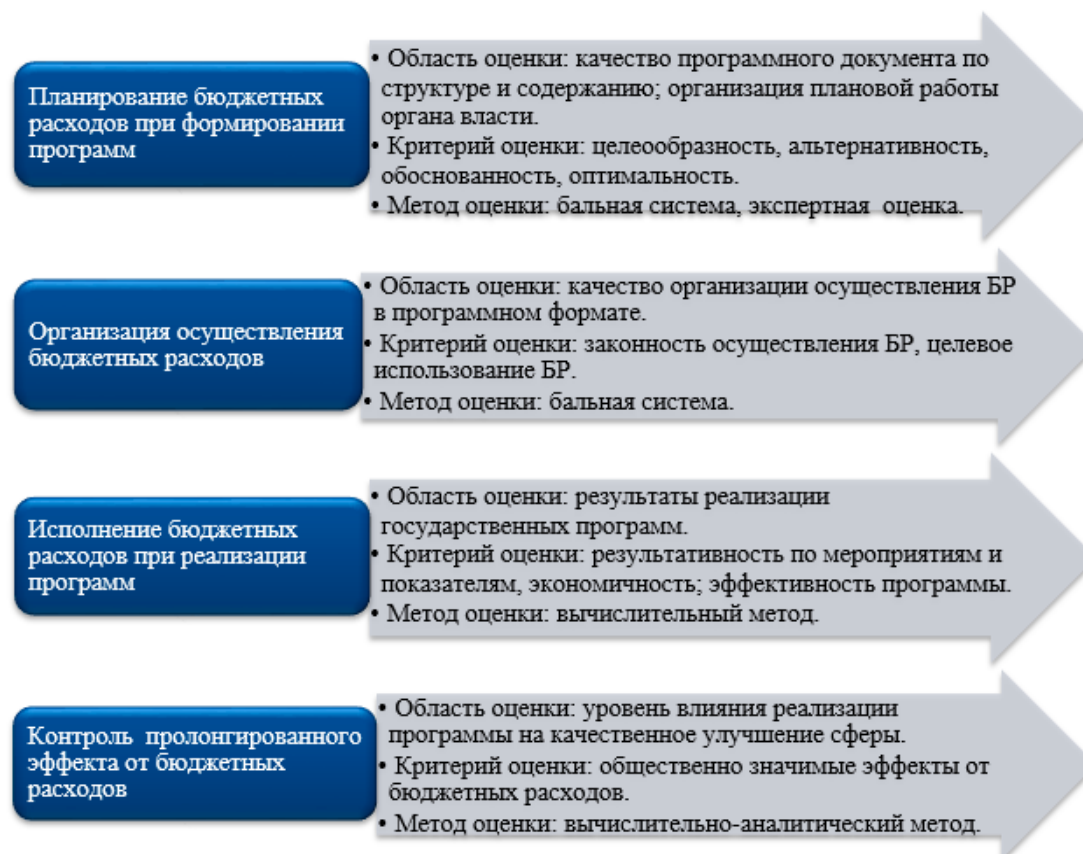


Рис. 5. Многофакторная модель оценки эффективности бюджетных расходов

Помимо утвержденной Концепции МБП, был утвержден и план мероприятий по ее реализации. План включает в себя довольно широкий перечень мер, направленных на корректировку законодательства, где отражены реквизиты нормативно-правовых актов, в которые планируются внести изменения, а также сроки разработки их и ответственные исполнители. Используя в работе данный план, специалисты органов государственной власти и местного самоуправления оценивают изменения законодательства и осуществляют мониторинг изменений, происходящих на федеральном уровне.

3. Обоснование инвестиций.

Согласно данному пункту, в Концепции по модернизации бюджетного процесса с внедрением финансового аудита появляется главная задача – при процессе принятия решения о предоставлении средств из бюджета учитывать как результаты финансового аудита, так и ре-

зультаты технологического и ценового аудита обоснований инвестиций.

При обосновании инвестиций пользуются следующим нормативным регулированием: Градостроительный кодекс, Бюджетный кодекс РФ, акты, принимаемые в целях их реализации, и которые находятся «в ведении» двух ведомств (Минстрой и Минфин России).

Применяя механизм обоснования инвестиций, можно повысить точность определения предполагаемых предельных стоимостей капитальных объектов, а также эффективность применения бюджетных средств в строительстве объекта.

При внедрении механизма будет снижен риск увеличения сметных стоимостей, сократится срок строительства, улучшится конкурентоспособность производства и эффективность использования капитального вложения [5].

Министерство экономического развития РФ также планирует внедрить

процесс аудита инвестиционных проектов, который повысит эффективность осуществления государственных капитальных вложений (рис. 4).

Реализуя данные мероприятия, Министерство экономики развития РФ планирует вносить изменения в нормативные документы, что позволит намного быстрее достигнуть поставленного результата.

4. Программный формат.

Оценка эффективности бюджетных расходов реализуется посредством оценки целевых программ по показателям результативности и экономичности. Отдельные субъекты РФ применяют методы оценки, которые отличаются от уже общепринятых государственных и муниципальных программ.

Недостатки механизма:

- оценка уровня эффективности происходит на основе результатов реализации программ различного уровня, анализе целевого характера использования бюджетных средств посредством проведения аудита;

- в механизме не учитывают факторы, оказывающие влияние на эффективность расходов бюджета, и не отражают объективную картину взаимосвязи использования средств бюджета с количественным и качественным повышением состояния секторов, на которых направлена программа.

Для того чтобы учитывать все возможные факторы влияния на бюджетные расходы, а также получить комплексную оценку, необходимо разработать многофакторную модель оценки эффективности бюджетных расходов.

Создание и реализация многофакторной модели оценки эффективности бюджетных расходов позволит измерять результаты в процессе подготовки и реализации программ, а также в постпрограммном периоде (рис. 5) [6].

Поэтому подход к оценке эффективности бюджетных расходов в формате программного обеспечения характеризует оценку эффективности каждого этапа процесса контроля.

Выводы

При анализе всех механизмов и методов оценки эффективности управления затратами необходимо учитывать, что повышение эффективности требует применения всех результатов оценки в реальном времени. Только в случае принятия решений по оценке эффективности для доработки государственных программ, изменения списка мероприятий и объемов финансирования оценки эффективности программ станет реальным работающим механизмом, встроенным в процесс бюджетного процесса.

Практическая реализация принципа эффективного использования бюджетных средств невозможна без выполнения двух важнейших задач:

- определить правила и критерии оценки показателей эффективности бюджетных расходов, позволяющие осуществлять соответствующие контролирующие мероприятия;

- установить юридическую ответственность за нарушения законодательства об эффективном использовании бюджетных средств.

Многофакторная оценка позволит решить вопрос о совершенствовании качества программ и оценке программного обеспечения на различных уровнях публичного управления, а внедрение его в практику местных органов власти и государственных органов позволит принять взвешенные решения по направлениям повышения эффективности бюджетных расходов.

Библиографический список

1. Никитина А.Х. Сравнительный анализ методов оценки эффективности бюджетных расходов // Вестник Марийского государственного университета. 2014. № 8. С. 74-78.
2. Богатырев В.Д., Горбунов Д.В. Методологический подход к оценке эффективности и результативности бюджетных расходов в инновационной сфере // Вестник Самарского государственного университета. Серия «Экономика и управление». 2015. № 9/2. С. 192-203.
3. Федченко Е.А. Формирование системы показателей эффективности использования бюджетных средств // Вестник Финансового университета. 2016. Т. 20. № 2. С. 106-116.

4. Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России // TERRA ECONOMICUS. 2013. Т. 11. № 4-2. С. 145-152.
5. Соколов И.А., Тищенко Т.В., Хрусталеv А.А. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России. М.: Дело, 2013. 246 с.
6. Пятковская Ю.В. Бюджетные расходы в системе государственных и муниципальных расходов: правовой аспект: монография. Иркутск: БГУ, 2015. 164 с.