

Информационные ресурсы и технологии

ЗАХАРОВА Елена Аркадьевна - аспирант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; заместитель начальника общего отдела Управления Министерства по налогам и сборам РФ по Республике Татарстан

ОПТИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ – ИСТОЧНИК РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Главная идея бюджетной перестройки заключается в необходимости изменения принципов построения бюджета на основе метода программно-целевого бюджетирования. Он должен формироваться не по сметному принципу, а должен быть ориентирован на те результаты, которые ведомства хотят получить за счет денег налогоплательщиков. Совокупным эффектом бюджетного реформирования должно стать повышение качества бюджетных услуг (объем выплат) и экономия бюджетных средств.

Министерствам в качестве базовых элементов планирования предстоящих расходов предлагается использовать результаты проведенного анализа их деятельности, которые оформляются бюджетной заявкой. В бюджетной заявке министерства могут отразить свои цели и задачи, а также объем бюджетных средств, необходимых для их достижения. Эффективное расходование бюджетных средств позволит потребителям бюджетных услуг добиться их экономии. Проводя политику экономии бюджетных средств необходимо видеть реальное воплощение тех целей, на достижение которых эти средства предполагается направить.

Ориентир на конкретные результаты в деятельности бюджетополучателей заставит их ответить на следующий вопрос: «Что они хотят получить на деньги налогоплательщиков. Зачем, каким образом и сколько это будет стоить?» Чтобы оценить предполагаемый экономический эффект, необходимо разработать систему измерения социально-экономических результатов бюджетного финансирования посредством их мониторинга и периодических оценок. Потребитель бюджетных услуг должен реально ощутить, какие изменения происходят в той сфере, где имеет место дополнительное финансирование отдельных направлений деятельности, осуществляемое за счет высвобождаемых средств. Можно конечно просчитать экономический эффект от получаемой экономии, используя при этом комплекс макроэкономических показателей, но вот социальный эффект от проводимых преобразований будет виден потребителям бюджетных услуг (медицинских, образовательных и других) только на практике. Поэтому в качестве одной из целей бюджетной реформы можно обозначить повышение эффективности бюджетных расходов.

Переход к выделению средств под ожидаемый, конечный результат будет способствовать проведению административной реформы. В противном случае проведение данной реформы нельзя считать полным. Изменения должны существенным образом затронуть принципы бюджетирования государственных структур. Прежде всего, это реформа органов власти с сокращением числа министерств и ведомств, перераспределением их функций и полномочий, реформа межбюджетных отношений с четким закреплением за бюджетами всех уровней расходных полномочий и бюджетных источников.

Целью реформирования бюджетного процесса является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Суть этой реформы состоит в смещении бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.¹ Таким образом, если рассматривать реформирование бюджетных процессов при формировании региональных бюджетов, то на практике оно ориентировано на оптимизацию доходов и расходов бюджета.

Ключевая задача в этой сфере - изменить механизм бюджетного планирования. Но это возможно лишь в условиях сбалансированного бюджета, независимого от нефтяной конъюнктуры, перехода в его обслуживании на казначейские технологии и наведения порядка в межбюджетных отношениях. В рамках решения данной задачи органы исполнительной власти и финансовые органы отдельных субъектов Российской Федерации реформирование бюджетного процесса в регионах начали с «оптимизации бюджетных расходов», определяя её самыми разнообразными и удобными для себя способами.

Планировать бюджетные расходы необходимо в условиях четкого осознания ожидаемых от них результатов. Министерства следят за тем, чтобы в бюджете им было выделено не меньше бюджетных ассигнований, чем в предыдущем году (с учетом инфляции), не заботясь об эффективности расходов. В условиях бюджетного реформирования необходимо использовать программно-целевой подход - большая часть бюджетных расходов должна быть расписана по программам с ясно

¹ Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах \ Одобрена постановлением Правительства от 22.05.2004 № 249\ \ Справочная система «Гарант»\2004, с.2

сформулированными конкретными результатами.

Основным и ключевым направлением реформирования бюджетных расходов и изменения процесса формирования доходов бюджета является их оптимизация, которая включает в себя два направления: одним из них является выбор наилучшего варианта из множества возможных, а другим процесс приведения системы в наилучшее (оптимальное) состояние.

Первое направление определяет оптимизацию как факт выработки и принятия оптимального решения, т.е. необходимо выяснить, какое состояние изучаемой системы будет наилучшим с точки зрения предъявляемых к ней требований, и при каких условиях можно рассматривать такое состояние как конечную цель. В процессе реформирования необходимо четко обозначить систему, отражающую специфику деятельности соответствующего министерства и лежащую в основе формирования бюджетных доходов и расходов. Из системы нужно убрать все лишнее, утяжеляющее её, рассмотреть все её составляющие с точки зрения эффективности и получения наилучшего результата.

Второе определение рассматривает процесс выполнения этого решения, т.е. процесс приведения системы в наилучшее (оптимальное) состояние. Данный процесс предусматривает выбор соответствующих целей и пути их достижения. Насколько быстр и эффективен будет данный процесс, настолько скоро будет получен ожидаемый результат, настолько и можно судить об эффективности того или иного пути.

Рассмотрим реальное осуществление процесса оптимизации бюджетных расходов на примере нескольких потребителей бюджетных услуг - государственных учреждений - министерств социального блока в Республике Татарстан.

Программы оптимизации бюджетных расходов были разработаны и применяются на практике в 2004 году такими социально-значимыми министерствами, как Министерство здравоохранения Республики Татарстан, Министерство образования РТ, Министерство культуры РТ.

В рамках выдвинутых для практической реализации программ министерства должны сформулировать свои запросы с четко указанными стратегическими и тактическими целями производимых расходов (предложив при этом способы оценки их эффективности) и общественно значимыми результатами.

В качестве приоритетных целей и задач текущих преобразований ими обозначены следующие направления - оптимизация расходов бюджета и расширение сферы платных услуг.

Программа оптимизации бюджетных расходов, дополнительно направляемых на осуществление основной деятельности, по вышеуказанному ведомству включает в себя следующие направления деятельности: сокращения койко-мест в стационарах, нерентабельных медпунктов и здравпунктов, выполнение энергосберегающих программ, сокращение работников нерентабельных лечебных учреждений и т. п.

При этом, необходимо отметить, что вышеуказанная программа «оптимизации бюджетных расходов» не позволяет оценить результативность использования бюджетных средств, а лишь указывает на правомерность их расходования.

Технические параметры применяемых в медицинских учреждениях агрегатов (отопительных и водонагревательных котлов и т.п.), уровень потребления ими энергоресурсов четко прописываются в их технических паспортах, и поэтому расчет их эксплуатационных возможностей предсказуем и планируем. Сокращение койко-мест в стационарах, медпунктов и здравпунктов в сельской местности осуществляется одновременно, при этом необходимо помнить, что данная сфера социально значима, поэтому не всегда сокращение будет приводить к возможности охватить население медицинскими услугами.

Поэтому, в условиях повышения результативности бюджетных расходов, принимать в расчет вышеуказанную программу оптимизации не целесообразно. Понятие рентабельности и прибыльности не применимо к оценке результатов при решении поставленных задач с помощью предложенных программ в этих сферах услуг.

Если же рассматривать второе направление - расширение сферы платных услуг, то необходимо проанализировать возможности применения данной схемы с точки зрения доходности населения, проживающего в соответствующем субъекте, которая напрямую влияет на спрос населения на эти виды услуг. Существующая система медицинского страхования не позволит в полной мере расширить сферу применения платных услуг. В основе такого расчета должен лежать анализ доходности населения и уровень потребления услуг, который необходимо проводить с учетом минимального перечня медицинских услуг, ежегодно потребляемых населением.

Одним из направлений оптимизации бюджетных расходов в сфере образования, выдвинутых Министерством образования Республики Татарстан, обозначено сдача в аренду высвобождаемых площадей школ и других учебных учреждений, не задействованных в учебном процессе. Введение энергосберегающих программ привело к тому, что многие школы в сельской местности отапливаются с нарушением санитарных норм. Дети во время учебных занятий буквально замерзают на уроках.

Сокращение учебных заведений в сельской местности привело к тому, что не только старшеклассники, но и ученики начальной школы добираются на занятия за 10-15 километров, что в условиях сельской местности является абсолютно недопустимо.

Но как можно реформировать социально-значимые направления деятельности государства, если в приведенных программах «оптимизации» отсутствует механизм оценки эффективности расходов. При этом, большинство министерств, ведомств и других бюджетных учреждений не четко формулируют свои задачи в части обозначения ожидаемых результатов, минимизации расходов и оценки их эффективности. Экономическая и социальная эффективность отражает отношение полезного результата к общественным затратам, а также отражает взаимообусловленность затрат общественного труда и получаемого обществом полезного результата в виде материальных благ и услуг, представляет собой итоговый, качественный показатель развития и функционирования экономики. Поэтому все приведенные программы не несут в себе никакого экономического смысла, а понятие эффективности к ним даже не применительно. Министерства разработали программы в рамках понимания ими поставленной задачи, приняли меры к их исполнению, а результат для них, это не достижение конкретных целей, а сэкономленные рубли, которые они раздают в качестве дополнительной зарплаты.

В условиях отсутствия системы показателей, которые бы отражали социальную эффективность образования, здравоохранения и культуры – измерители интеллектуального уровня учащихся образовательных учреждений, качество и полнота предоставляемых медицинских услуг, которые напрямую влияют на качество жизни и здоровье нации. Стремление России перейти к мировым стандартам во всех сферах жизни общества, органично «вписаться» в мировой стиль жизни требует значительных финансовых вложений. Проблема реформирования здравоохранения и образования должна решаться не только на уровне Федерации, но и в регионах. Отраслевые министерства должны обозначить первоочередные направления, которые будут стратегически важными и практически реализуемыми. Одним из таких направлений может стать следующее: внедрение современных информационных технологий в сфере образования и здравоохранения. На необходимость развития информационных и телекоммуникационных технологий в Республике Татарстан указал в своем Послании Государственному Совету РТ в 2003 году Президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев. Он отметил, что развитие вышеуказанных технологий обеспечит реализацию прав граждан на достижения цивилизации, доступ к мировым информационным ресурсам, а также к таким услугам, как дистанционное образование, телемедицина и другие. Предлагаемые дистанционные формы обучения и диагностики являются прогрессивными и обеспечат наибольший охват населения (в том числе инвалидов) разного рода обучающими программами, дадут человеку возможность повышать свою квалификацию, ориентируясь на получаемый ими индивидуальный доход, а также позволят производить диагностику различного рода заболеваний у ведущих специалистов в различных отраслях медицины.

Для того, чтобы создать в Республике сбалансированный рынок информационных ресурсов, информационных услуг разработана и практически исполняется республиканская программа «Основы государственной политики Республики Татарстан в области информатизации и связи на 2003-2007 годы». В рамках реализации данной программы. Вопросы, связанные с инвестированием реализации инновационных проектов высших учебных заведений г. Казани на 2004 год, рассматривались на сессии Казанского совета народных депутатов. Решением сессии данного Совета предусмотрено выделение средств из бюджета г. Казани на финансирование внедрения технологий дистанционного обучения в размере 0,50 млн. рублей. В качестве источника финансирования этой статьи расходов выступает Министерство здравоохранения Республики Татарстан. В перспективных планах на 2005 год в Республике предусмотрено создание компьютерной информационной системы библиотек вузов г. Казани, виртуальной библиотеки электронных изданий, создание системы дистанционного обучения в школах и ВУЗах, а также планируется участие во Всероссийском Интернет - педсовете 2005 г. и Всероссийском конкурсе «Дистанционный учитель года». Финансирование всех этих мероприятий будет осуществляться за счет средств республиканского и муниципального бюджетов с привлечением средств хозяйствующих субъектов.

Дистанционная диагностика, которая становится возможной при повсеместном внедрении современных информационных технологий, является незаменимым средством оздоровления нации. При том уровне медицинского обслуживания, который существует повсеместно, альтернативная форма в виде дистанционной диагностики позволит оперативно и своевременно диагностировать заболевания на начальных этапах, подобрать эффективный лечебный курс и по отдельным параметрам следить за оздоровлением пациента. Тем самым, дистанционная диагностика позволит увеличить продолжительность жизни населения, и соответственно, будет способствовать изменению сложной демографической ситуации в стране. И это лишь единичные направления, которые можно практически реализовать с помощью сэкономленных бюджетных средств. В Республике Татарстан направление дистанционной диагностики только становится на практические рельсы в части оказания медицинских консультаций, помощи инвалидам, при рождении детей с врожденной сердечно-сосудистой патологией, угрожающей жизни новорожденного.

Поэтому важно видеть размер требуемого эффекта, его конечный результат и соизмерять

его с необходимыми для его достижения затратами. И еще раз хочется задать следующий вопрос: может ли обеспечить достижение этих целей вышеуказанные программы оптимизации бюджетных расходов, разработанные и применяемые на практике социально-значимыми министерствами Республики Татарстан, и видят ли представители этих министерств конечный результат практического применения разработанных ими программ?

Процесс упорядочения и оптимизации расходов практически осуществим с помощью системы государственного индикативного планирования и прогнозирования, которая способствует выработке четких формулировок текущих и стратегических задач социально-экономического развития страны, определению величины достигаемых в результате их решения экономических и социальных эффектов, устанавливать размеры необходимых затрат с целью получения наибольшего результата за счет применения наиболее прогрессивных способов осуществления основной деятельности.

Поэтому тем более непонятно, когда министры здравоохранения и образования республики, обозначая перспективные направления деятельности подчиненных им ведомств, не дают оценки социального эффекта проводимых министерствами преобразований, а говорят о выплате дополнительной заработной платы, а не об интенсификации лечебного и учебного процесса, то о какой оптимизации может идти речь. Производить минимизацию расходов не анализируя при этом объема высвобождаемых средств, а также не обозначив первоочередных задач, на решение которых они будут направлены, нельзя производить оптимизацию расходов бюджета. Более того, совершенно недопустимо за счет высвобождаемых средств министерствам и ведомствам выплачивать работникам дополнительную заработную плату. Это можно делать только тогда, когда все направления деятельности полностью охвачены и нет предпосылок к вложению денежных средств в иные сферы вышеуказанных государственных органов.

Проблема, связанная с рациональным использованием бюджетных средств и разработкой целевых программ, направленных на оптимизацию бюджетных расходов, очень остро стоит не только в Республике Татарстан, но и в целом в России. Правительство Российской Федерации обозначило данное направление в числе приоритетных и разрабатывает основные направления, связанные с внедрением программы оптимизации расходов в регионах.

Основные трудности возникают в части разработки приемлемых программ оптимизации бюджетных расходов не только в рамках отдельного бюджетополучателя, но субъекта РФ в целом. Исследования, проводимые в данной области, указывают на необходимость формирования системы измерения социально-экономических результатов бюджетного финансирования посредством их регулярного мониторинга и экономического анализа результатов при формировании программ оптимизации бюджетных расходов. Вопрос, который стоит перед органами государственной власти, осуществляющими свою деятельность в сфере здравоохранения и образования и т.п., связанный с оптимизацией бюджетных расходов, очень важен и актуален в условиях реформирования бюджетных процессов, как в Российской Федерации, так и субъектах РФ. Необходимо заставить и научить ведомства формулировать свои запросы в виде программ. Теперь ежегодно до 1 апреля (в 2004 году - до середины июня) ведомства должны будут представлять в Правительство Российской Федерации свои бюджетные доклады с четко указанными стратегическими и тактическими целями расходов и общественно значимыми результатами. Но при отсутствии механизма оценки эффективности бюджетных услуг невозможно проанализировать целесообразность той или иной программы.

Проведенные Минфином России в 2004 году эксперименты продемонстрировали, что большинство ведомств и бюджетных учреждений не умеют формулировать задачи, описывать ожидаемые результаты, минимизировать расходы и оценивать их эффективность. Все это вызывает тем большее сожаление, учитывая, что теперь ведомства получают большую самостоятельность в реализации своих программ, в том числе долгосрочных. Поэтому, необходимо, чтобы инициатор оптимизации бюджетных расходов - Правительство Российской Федерации, рассмотрело возможности практического применения перераспределения расходов, проанализировав все представленные предложения и выбрав наилучшие варианты, которые будут положены в основу последующих преобразований, либо выдвинув конкретные, научно-обоснованные программы, обязательные к применению.