

VII. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО НОРМИРОВАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Одним из важнейших элементов механизма обеспечения бюджетного процесса является бюджетное нормирование, содержание которого заключается в определении научно обоснованных объемов расходов на соответствующую расчётную единицу (производственных (оперативно-сетевых) показателей). При помощи нормирования определяют нормы расходов и финансовые нормативы бюджетной обеспеченности.

В последнее время в экономической литературе вопросам бюджетного нормирования уделяется все меньше и меньше внимания. Теоретически и практически это объясняется тем, что в связи с недостаточным объемом бюджетов сегодня целесообразнее средства распределять по остаточному принципу, то есть упрощенным методом. Это значит, что отечественные ученые и практики очень туманно представляют положительные сдвиги социально-экономического развития в будущем и предлагают сохранить один из худших методов распределения бюджетных средств в постсоветский период еще длительное время.

Значение норм расходов и нормативов в механизме обеспечения бюджетного процесса очень большое, поэтому нельзя его недооценивать, особенно в условиях ограничения бюджетных ресурсов.

Так, на первой стадии бюджетного процесса при составлении бюджетов без обоснованных норм и нормативов невозможно оптимально распределить бюджетные расходы, правильно рассчитать расходы по финансовым планам субъектов хозяйствования и бюджетов всех уровней. На третьей стадии этого процесса при исполнении бюджетов нормы и нормативы используются в механизме финансирования расходов, непосредственном расходовании бюджетных назначений за целевыми признаками. На четвертой стадии бюджетного процесса нормы и нормативы используются при составлении отчетности распорядителей бюджетных средств, а также отчетов об исполнении бюджетов. Нормы и нормативы применяются в процессе финансового анализа, так как без них невозможно проанализировать качество исполнения бюджетов и финансовых планов распорядителей бюджетных средств, установить степень влияния факторов на уровень использования бюджетных ассигнований и определить пути повышения эффективности использования бюджетных средств. Кроме этого нормы и нормативы используются в процессе бюджетного контроля, поскольку без них не возможно проверить и оценить уровень эффективного, рационального, экономного и целевого использования средств бюджетов всех уровней.

Учитывая вышеизложенное, бюджетному планированию целесообразно обратить особенное внимание в первую очередь государству, поскольку

ку при этом затрагиваются его интересы, касающиеся использования бюджетных ресурсов. Бюджетным нормированием должны заниматься специальные государственные структуры, в частности – научно-исследовательские организации с целью достижения положительного результата, в частности обеспечения качественного, полноценного, эффективного функционирования соответствующих учреждений или достижения высоких показателей в результате использования бюджетных средств. Процесс нормирования целесообразно осуществлять, используя научные подходы, с учётом данных за предыдущие периоды и факторов, влияющих на те или другие показатели в будущем. Необходимость разработки научно обоснованных норм объясняется тем, что при их завышении распорядителям бюджетных средств будут созданы благоприятные условия для неэкономного использования ассигнований, а при занижении – учреждения не смогут полноценно исполнять свои функции, или конечный результат, для которого были предусмотрены средства, не будет достигнутым.

Нормы расходов и нормативы целесообразно устанавливать стабильными на длительное время (не меньше 5 лет). Это даст возможность распорядителям бюджетных средств прогнозировать свою деятельность на перспективу, будучи уверенным в стабильности финансирования.

Проблемам определения нормативов государственных расходов, считая их сложными, уделяли особое внимание экономисты XIX – начала XX веков. Так, в XIX веке немецким экономистом А.Вагнером был сформирован закон «возрастающей государственной активности», сущность которого состояла в том, что государственные расходы в странах, где развивается промышленность, должны возрастать быстрее объёмов производства и национального дохода. Доказательствами существования такого закона были результаты исследования событий и фактов, имеющих место в западноевропейских государствах. Они сводились к следующему:

- развитие экономики и углубление распределения труда усложняют экономическую жизнь и увеличивают количество причин для усложнений, возникающих на почве экономических отношений. В связи с этим государству с целью поддержания эффективной и деловой политики, а также правопорядка необходимо выделять больше средств на содержание правоохранительных органов, полиции, оказания юридических услуг;
- новые технологии требуют увеличения объёма капитала, необходимого для производства, которое может быть обеспечено только акционерными компаниями или государственными корпорациями;
- А. Вагнером была определена возрастающая государственная активность в таких сферах как образование, здравоохранение, где выгоды от предоставленных услуг количественно оценить невозможно.

Анализируя прогнозы А.Вагнера можно сделать вывод, что тенденция возрастания государственных расходов, которую наблюдал учёный в позапрошлом веке, сохраняется в промышленно развитых странах до сих пор, пока ихнее развитие будет идти по восходящей. Эти предсказания были испытаны многократно во всех странах и всегда подтверждались. Наличие долгосрочных тенденций возрастания части государственных расходов трудно

поддающихся контролю также подтвердил другой немецкий учёный А. Шмидт¹.

Сделанные выводы с уверенностью можно распространить на государственные расходы в Украине и других постсоциалистических государствах. Тенденция возрастания этих расходов мало вероятно в ближайшее время остановится, поскольку современный воспроизводственный процесс, сложность и масштабность задач, стоящих перед экономикой, социально-культурной сферой, а также необходимостью социальной защиты населения на сегодняшнем этапе требуют постоянного увеличения расходов государства. Особенности современного воспроизводственного процесса, требующего участия государства в регулировании социально-экономических процессов в Украине, а также необходимости решения сложных и масштабных задач, связанных с реструктуризацией глубоко деформированной экономики, обеспечением социальных гарантий граждан, гарантированных Конституцией Украины, уделяют внимание ряд отечественных экономистов, в частности Л. М. Шаблистая, которой удалось эти вопросы систематизировать и достаточно чётко обосновать².

Учитывая тенденцию возрастания государственных расходов, целесообразно на каждый бюджетный период определять предельный уровень (норматив) их удовлетворения с таким расчётом, чтобы обеспечить оптимальные распределительные процессы. Базой для определения этого норматива могли бы стать предельные значения таких показателей, как оборонная достаточность, занятость населения, норматив численности государственных служащих, объёмы финансовой помощи (субсидии) приоритетным сферам экономики (конкретные инвестиционные проекты), социальные стандарты и т.п.

Таким образом, потребность в бюджетном нормировании в условиях трансформации национальных экономик постсоциалистических государств, включая Украину, не отмирает, а наоборот – возрастает. Бюджетное нормирование сегодня должно превратиться из простого подсчёта объёмов норм и нормативов (как представляют отдельные теоретики и практики) в связывающий элемент эффективного функционирования бюджетной системы в целом.

В процессе планирования, финансирования, составления отчётности, организации финансового контроля метод нормирования является основным и незаменимым. Он даст возможность обеспечить одинаковые подходы к планированию и финансированию расходов всех бюджетов, удовлетворению потребностей всех бюджетных учреждений при равных условиях, реализовать принцип целевого финансирования расходов, составлять отчётность об исполнении бюджетов, смет доходов и расходов бюджетных учреждений, анализировать эту отчётность, выявлять тенденции и факторы, влияющие на отдельные показатели, выявлять резервы экономики расходов, качественно

¹ Шмидт А. Существует ли естественный предел роста государственных расходов? // Смешанная экономика. – М.: ВАИИИТИ, 1990, с.140.

² Шаблистая Л.М. Податки як засіб структурної перебудови економіки. – К.: Інститут економіки НАН України, 2000, с.188-189.

контролировать эффективное, рациональное и целевое использование бюджетных средств.

В бюджетном процессе используются две группы норм и нормативов: финансовые нормы бюджетной обеспеченности и норм расходов.

Финансовые нормы бюджетной обеспеченности используются при составлении бюджетов в процессе планирования их расходной части.

Нормы расходов используют при составлении смет доходов и расходов бюджетных учреждений в процессе планирования отдельных элементов расходов. Под нормами расходов понимают, как правило, объём затрат на одну расчётную единицу. Такими единицами могут быть: сеть учреждений, их контингент (например, количество учащихся, классов, групп продленного дня в школах; количество детей и групп в детских дошкольных учреждениях; количество коек и дней функционирования одной койки в больницах; количество студентов в высших учебных заведениях и т.п.); внешняя кубатура строений и сооружений, внутренняя площадь помещений и т.п., которые определяются на начало, конец года и как среднегодовые. Нормы устанавливаются для однотипных учреждений по однородным расходам.

В зависимости от различных подходов к определению и использованию, нормы классифицируют за различными признаками. Так, по содержанию нормы делят на материальные и финансовые; по методу строения – на индивидуальные, комбинированные и укрупнённые; по методу установления и утверждения – на обязательные и расчётные. Наличие такой классификации дает возможность в каждом конкретном случае использовать ту норму, которая наиболее полно может отражать потребность в средствах.

На уровне государства бюджетное нормирование охватывает процесс определения финансовых нормативов бюджетной обеспеченности, который является очень сложным и требующим основательных научных исследований. В целом величина таких нормативов будет зависеть от общего объёма финансовых ресурсов, направляемых на реализацию соответствующих бюджетных программ и количества проживающих на соответствующей территории или потребителей социальных услуг.

Касательно определения общего объёма финансовых ресурсов, направляемых на реализацию бюджетных программ, какая-либо методика отсутствует, что отрицательно отражается на качестве этих показателей. Действующий порядок расчётов предусматривает объём таких ресурсов распределять между видами расходов соответственно приоритетом бюджетной политики государства. Кроме этого, при расчётах финансовых нормативов бюджетной обеспеченности предусматривается объём нераспределительных расходов, учитывающий виды расходов на те полномочия, установление нормативов по которым является нецелесообразным.

Определение расчётного объёма расходов местных бюджетов в Украине осуществляется на основе единых нормативов расходов в расчёте на душу населения (государственное управление, здравоохранение, культура и искусство, средства массовой информации, физическая культура и спорт, социальные программы в отношении семьи, женщин, молодёжи и детей) на учащегося (образование), получателя социальных услуг (социальная защита

и социальное обеспечение), площадь жилищного фонда, улиц и дорог с различным типом покрытия (жилищно-коммунальное хозяйство).

Расчётные финансовые показатели бюджетной обеспеченности для местных бюджетов поддаются корректированию коэффициентами, учитывающими отличия в стоимости оказания социальных услуг в зависимости от количества населения и потребителей социальных услуг, а также социально-экономических, демографических, климатических, экологических и других особенностей.

В целом такая методика имеет положительные стороны. Однако результаты глубокого анализа предлагаемой методики дают основание утверждать, что рассчитанные таким образом нормативы и расходы нельзя считать оптимальными и реальными, поскольку большинство из них или базируются на фактических данных за предыдущие периоды (отрицательные факторы за предыдущие годы автоматически переносятся на плановый год), или базируются на интуитивной величине (установленной произвольно без каких-либо расчётов и обоснований).

Финансовые нормативы бюджетной обеспеченности, по нашему мнению, целесообразно рассчитывать с учётом всех факторов, объективно влияющих на тот или иной вид расходов с целью достижения качественного конечного результата. Только такие нормативы можно использовать в бюджетном процессе.

Использование нормативов бюджетной обеспеченности, по нашему мнению, возможное и целесообразное только на уровне территориального финансового планирования, т.е. в процессе составления бюджетов и прогнозирования их расходов только по делегированным полномочиям. Планирование расходов по собственным полномочиям с использованием такой методики является нецелесообразным и вредным путем, поскольку не дает возможности учесть никакой специфики и влияния объективных факторов, не предусмотренных нормативами. Поэтому при составлении местных бюджетов планирование расходов по каждому направлению целесообразно осуществлять отдельно по собственным и отдельно по делегированным полномочиям, рассчитанным на длительную перспективу (стабильных) и научно обоснованных специалистами.

На уровне конкретного направления расходов на финансирование отдельно взятого бюджетного учреждения при составлении финансовых планов целесообразно, по нашему мнению, расходы по большинству видов определять используя производственные показатели и индивидуальные нормы. Такой порядок даст возможность теснейшим образом связать ресурсы потребления с предоставлением услуг. Общая потребность отдельных учреждений, областей и всей социальной сферы в объёмах и видах ресурсов на разных уровнях управления увязывается с функциями, технологией обслуживания, объёмами услуг, спецификой и конечной целью деятельности. Индивидуально нормирование может выполнять функцию ценообразования на услуги.

Понятно, индивидуальные нормы зависят от внутренних и внешних факторов. К внутренним относятся: характер услуги, технология её

предоставления, трудоёмкость, материалоемкость, энергоёмкость, уровень квалификации, структура услуг. Внешними факторами являются ставки зарплаты, цены, тарифы, изменение которых влияет на потребность в ресурсах и корректируется в зависимости от общеэкономической, а значит, и финансовой ситуации в стране. В общем использование таких норм и непосредственных производственных показателей даст нам возможность наиболее оптимально распределить бюджетные ресурсы государства с перспективой их эффективного и рационального расходования, направляемого на достижение поставленной цели.

В современной экономической литературе активно дискутируется вопрос о переходе от планирования расходов бюджетных учреждений по индивидуальным нормам к планированию по укрупненным нормам (т.е. теми самими финансовыми нормами бюджетной обеспеченности, предусмотренными при составлении бюджетов). При этом каждый автор по-своему, понимает это укрупнение, не объясняя какую при этом следует использовать методику, является ли она научной, какие последствия (положительные, отрицательные) может иметь использование такой методики.

Мы категорически отбрасываем такие предложения и считаем их дискриминационными, шаблонными и вредными, поскольку уравниловка при финансировании с использованием единых укрупнённых нормативов никогда и ни при каких обстоятельствах не приносила желаемых результатов.

Не согласны мы с утверждениями, что расчёты расходов на основе индивидуальных норм является трудоёмкими, а на основе укрупненных – упрощёнными. Мы считаем, что расчёт самих укрупнённых норм является, по одним предложениям – очень неточным, по другим – более трудоёмким процессом, чем определение всех расходов по индивидуальным нормам, к тому же еще и неточным. Например, отдельными авторами предлагается трёхэтапное определение укрупнённого норматива, первый из которых состоит в расчётах норматива в зависимости от фактического состояния отдельных параметров и их изменений в будущем. При этом отрицательные факторы прошлого закладываются для будущих расчётов. Второй этап связывается из согласованием натуральных нормативов (по труду, по квалификации, материального потребления) с предлагаемым объемом предоставления услуг. На третьем этапе производятся денежная оценка потребности в ресурсах.

Во-первых, этот процесс очень трудоемкий и неточный. Во-вторых, не понятно для какого уровня учреждений предлагается рассчитывать такие нормативы. Если по каждому учреждению отдельно – то делать это совсем не целесообразно по причинам, рассмотренным выше. Если эти предложения касаются группы учреждений (город, район, область), то они не приемлемы из-за шаблонности определённых нормативов, что может принести вред качеству оказания услуг социально-культурной сферой.

Таким образом, с целью совершенствования бюджетного нормирования мы предлагаем обеспечить научно-обоснованное определение и использование в бюджетном процессе трехуровневой группы норм и нормативов: первый уровень (территориальный) – финансовых нормативов

бюджетной обеспеченности; второй уровень (отраслевой) – комбинированных и укрупненных норм; третий уровень (бюджетные учреждения и конкретные виды расходов) – индивидуальных норм. Работа по совершенствованию бюджетного нормирования должна вестись непрерывно на первом и третьем уровнях.

На базовом (третьем) уровне со стороны государства целесообразно в ближайшее время пересмотреть все индивидуальные нормы расходов (ставки заработной платы, надбавки, доплаты, нормы расходов на питание, медикаменты, отопление, освещение и т.п.).

На первом уровне целесообразно разработать методику, дающую возможность научно обосновать и корректировать финансовые нормативы бюджетной обеспеченности с учётом объема финансовых ресурсов, направляемых на реализацию соответствующих бюджетных программ, а также других факторов, учитывающих отличия в стоимости оказания услуг.

Предлагаемые рекомендации, по-нашему мнению, будут способствовать совершенствованию бюджетного нормирования и улучшению механизма обеспечения бюджетного процесса в стране.