



Общественные расходы

1. Порядок и методы планирования расходов
2. Социальные трансферты
3. Закупки товаров и услуг, внешние контракты
4. Расходы на государственное управление, внутренние контракты
5. Бюджетные инвестиции, кредиты и гарантии



Порядок и методы планирования расходов

Расходы бюджета, должны быть увязаны с его доходами. Ответ на вопрос о том, что является определяющим – расходы по отношению к доходам, или наоборот, доходы по отношению к расходам, зависит от продолжительности периода планирования. В долгосрочном и возможно в среднесрочном плане объем расходов является определяющим.

В случае годового бюджетного планирования исходным пунктом расчетов служат планируемые бюджетные доходы, предельная величина бюджетного дефицита.

Следующим шагом годового бюджетного планирования становится определение функциональной структуры расходов.

Вслед за функциональной структурой расходов устанавливается их ведомственная структура.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Обоснование проекта бюджетных расходов ведется органами исполнительной власти с использованием различных **методов бюджетирования**.

Наиболее традиционным методом обоснования расходов служит **метод постатейного бюджетирования** (line-item budgeting). Основным смыслом этого метода состоит в детальном обосновании (калькуляции) отдельных статей расходов в соответствии с бюджетной классификацией.

Идеи разработки **исполнительского бюджета** (performance budgeting) возникли в конце 30х и были реализованы в послевоенный период. Суть этого метода заключается в том, что он обращает внимание не только на затраты, но прежде всего на то, что именно в результате этих затрат будет сделано той или иной организацией, эффективна ли ее внутренняя структура и технология работы. Исходя из функций бюджетных организаций и задач, которые они должны выполнить, проводится так называемый операционный анализ деятельности их подразделений.

Метод исполнительского бюджета нацеливает бюджетные организации на повышение производительности (количественно измеримого результата на единицу денежных затрат) и изменение в этих целях своей организационной структуры и технологии работы.

Однако этот метод, обращая внимание на внутреннюю структуру организаций и технологию их работы, не рассматривает вопрос о целесообразности финансирования этих организаций, необходимости их деятельности



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

- Внедрение метода **планово-программного бюджетирования** (Planning-Programming-Budgeting) или сокращенно ППБ в 60е годы прошлого века было связано с масштабным внедрением в бюджетный процесс элементов планирования и программирования. Использование метода ППБ означает, что исходным звеном для составления плана расходов становятся не государственные учреждения, а программы, разрабатываемые для достижения общественно значимых целей. Учреждения же рассматриваются лишь как институты, которые могут принять участие в реализации этих программ и тем самым претендовать на получение части бюджетных ассигнований. Таким образом, исходным пунктом при разработке бюджета методом ППБ становится определение общественно значимых целей.
- Метод ППБ делает акцент на экономическом анализе затрат-результатов, альтернативных программах, оценке общеэкономических последствий бюджетных расходов. Он также предполагает расширение временного горизонта, поскольку программы почти никогда не укладываются в один бюджетный год.
- Недооценка институциональной стороны бюджетного процесса, громоздкость используемых в этом методе процедур серьезно ограничили в дальнейшем область его применения. Однако программный раздел расходов в настоящее время стал неотъемлемой частью бюджетов разного уровня.
- Суть метода **нулевого бюджетирования** (zero-base budgeting) заключается в периодическом и полном пересмотре функций и расходов государственных организаций. Давно работающие организации время от времени должны составлять и защищать свои бюджеты как вновь создаваемые учреждения.
- Метод нулевого бюджета не может распространяться на все бюджетные расходы. Нулевое бюджетирование означает разработку бюджета без учета ранее сложившихся условий финансирования. Этот метод включает три процедурных элемента.
- Во-первых, определение административной единицы, принимающей решения (административной или решающей единицы).
- Во-вторых, анализ функционирования выделенных административных единиц и выработка вариантов их дальнейшей деятельности, включая цели и конечные показатели, которые необходимо достигнуть.
- В-третьих, ранжирование по приоритетности предложений административных единицы, существование которых было признано оправданным на предыдущем этапе анализа.
- Приоритетность определяют руководители верхнего уровня. В соответствии с приоритетами они осуществляют предварительное распределение бюджетных средств.



Социальные трансферты

- Социальные трансферты нацелены на поддержку тех, кто не может обеспечить свое существование и достойный образ жизни, или имеет какие-либо особые заслуги перед обществом.
- Экономическое обоснование рациональности социальных трансфертов состоит в том, что улучшение положения малоимущих и нуждающихся граждан за счет перераспределения доходов и богатства в обществе дает больший прирост общественной полезности, чем некоторое снижение благосостояния более обеспеченных слоев населения.
- Масштабы социальных трансфертов и их удельный вес в бюджетных расходах зависят от **эгалитарных предпочтений общества**.
- В условиях бюджетного федерализма в рамках бюджета каждого уровня помимо видов социальной помощи, установленных общенациональным законодательством, может быть введена своя система социальных трансфертов. Такая возможность позволяет полнее отразить местные эгалитарные предпочтения, приоритеты местного сообщества, а значит, повысить эффективность бюджетных расходов. Поэтому **децентрализация системы социальных трансфертов**, перемещение основной их массы на локальный уровень становится условием повышения эффективности социальной помощи.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Социальные трансферты можно подразделить на три категории – денежные выплаты или трансферты, помощь в натуральной форме и субсидии производителям социально значимых товаров и услуг.

Денежные трансферты населению осуществляются в виде – пенсий, стипендий, пособий, дотаций, компенсаций, и других социальных выплат, установленных законодательством. Они могут быть определены для индивидуального получателя, или рассчитаны на семью (домохозяйство), носить единовременный, ограниченный во времени, или постоянный характер.

Однако у денежных трансфертов имеется отрицательная сторона. Они могут быть использованы "не по назначению". Введение контроля требует дополнительных затрат и уменьшает эффективность денежных трансфертов, негативный аспект денежных выплат связан со снижением стимулов к труду.

Эффективное исполнение денежных трансфертов предполагает соблюдение ряда моментов. Во-первых, денежные трансферты должны иметь адресный и заявительный порядок выплат, то есть предоставляться только тем, кто в установленном порядке обратился в органы социальной защиты населения и прошел отбор по ряду критериев. Если денежные трансферты предоставляются трудоспособному населению, то они должны быть ограничены во времени, требовать периодического подтверждения их правомерности и целесообразности.

Во-вторых, выплаты должны быть ориентированы на определенный уровень потребления (например, прожиточный минимум), чтобы реально помогать ликвидации бедности.

В-третьих, перечень видов денежных трансфертов населению должен быть ограничен, поскольку большое их разнообразие усложняет планирование и снижает достоверность бюджетных заданий, увеличивает затраты на координацию выплат и контроль.

В-четвертых, целесообразно большую часть денежных выплат производить через бюджеты нижнего муниципального уровня. На этом уровне легче наладить их адресный учет и контроль нуждаемости, выбрать наиболее эффективные и приспособленные к местным условиям формы трансфертов.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Социальная **помощь в натуральной форме** может иметь вид бесплатных благ или услуг для всего населения или отдельных его категорий, предоставления льгот на определенные блага или услуги, т.е. частичную их оплату.

Ее преимущество перед денежными выплатами заключается в том, что она в большей степени детерминирует целевое использование средств при решении частных социальных проблем. Натуральная помощь гораздо в меньшей степени стимулирует трудовую активность.

Форма натуральной помощи сама по себе является фильтром для отбора нуждающихся.

Недостатком натуральной помощи является то, что она не оставляет выбора ее получателям. Они не могут максимизировать свою полезность. Натурализация помощи - это по существу способ навязывания возможным получателям общественных предпочтений, которые они могут не разделять.

Полезность натуральной помощи для ее получателей может быть повышена за счет предоставления им ограниченной свободы выбора, когда малообеспеченные люди получают право не на конкретное благо или услугу, а на категорию благ и услуг (продовольствие, услуги здравоохранения и проч.).

Другим следствием натуральных трансфертов является изменение размеров располагаемых денежных доходов и структуры потребительских бюджетов их получателей. Это происходит в тех случаях, когда в составе натуральных благ и услуг имеются такие, которые ранее оплачивались или способны замещать некоторые платные блага и услуги. Натуральная помощь в этих случаях обеспечивает также эффект, получаемый от денежных трансфертов.

Иногда бесплатные блага и услуги могут не высвободить доходы их получателей, а наоборот, потребовать дополнительных расходов. Поэтому иногда для реализации цели натуральной помощи приходится принимать несколько программ одновременно. Программы натуральной помощи, индуцирующие дополнительные расходы, изменяют структуру расходов потребительских бюджетов их адресатов. Вопрос заключается в том, могут ли адресаты натуральной помощи ею воспользоваться, т.е. изменить структуру своих потребительских бюджетов?

Предельная полезность бесплатных благ и услуг, как и любых других, уменьшается с ростом их потребления. Это становится рациональным ограничителем величины расходов на данные цели.

Кроме того, программы натуральной помощи связаны с большими трансакционными издержками на регистрацию нуждающихся, организацию финансирования, раздачи и контроля получателей.

Требуются дополнительные расходы на внутренний и внешний контроль организации натуральной помощи и ее использования. Все это является еще одним доводом в пользу ограничения расходов на социальные трансферты в форме натуральной помощи.



Финансирование производителей социально значимых товаров и услуг

осуществляется в форме льготного налогообложения, бюджетных субсидий, льготного кредитования, разного рода гарантий. Таким образом, оно может быть как прямым (субсидии), так и косвенным (льготы, гарантии).

В отличие от денежных выплат и натуральной помощи, средства распределяются не потребителям, а производителям определенных благ и услуг.

При этом производители, в отличие от бюджетных организаций, предоставляющих населению бесплатные услуги в общественном секторе (натуральные трансферты), действуют как коммерческие организации в условиях рынка. Они имеют самостоятельные бюджеты, а ориентиром для них является получение прибыли.

Государство в данном случае не занимается закупками и распределением благ и услуг среди нуждающихся. Государство за счет бюджетных средств покрывает убытки, или снижает затраты рыночных производителей.

Бюджетное финансирование производства товаров и услуг является худшей формой социальных трансфертов, т.к. оно наименее избирательно, не эффективно, приводит к дискриминации участников рынка.

Бюджетное финансирование производителей социально значимых благ и услуг может быть оправдано в тех случаях, когда не созданы институциональные условия для

реализации других форм социальных трансфертов.



Закупки товаров и услуг, внешние контракты

- Бюджетные расходы на закупку товаров и услуг могут преследовать различные цели. Начиная от попыток стимулировать экономику в целом, или ее отдельные сектора за счет расширения агрегированного спроса, и заканчивая более узкими целями предоставления общих или социально значимых благ и услуг, а также обеспечения функций государственного управления.
- Производство далеко не всех благ можно передать рынку посредством формирования государственного спроса и системы закупок. Национальная оборона, правопорядок, государственное управление обеспечиваются в настоящее время государственными институтами. В этом случае закупается (оплачиваются) лишь те составляющие, которые необходимы для производства таких неотъемлемо государственных услуг. Например, необходимые материалы и оборудование, вооружения, здания и услуги по их обслуживанию и т. п.
- Однако в большинстве случаев государство может само не заниматься предоставлением услуг, а заказывать их исполнение в частном секторе или на государственных предприятиях, заключая с ними договоры. Такие договоры с независимыми юридическими лицами можно назвать **внешними контрактами**, т.к. они предполагают перечисление средств за пределы общественного сектора.
- Государство долгое время являлось единственным производителем большинства услуг для общественного сектора. Однако в силу своей бюрократической природы его учреждения и ведомства больше внимания уделяют процедурным моментам, а не результативности, стремятся, прежде всего, упрочить свое положение и лишь во вторую очередь удовлетворить общественные интересы. Это приводит к высокой стоимости и низкому качеству государственных услуг. Поэтому при проведении реформ государственного управления широкое распространение получило привлечение внешних исполнителей для оказания традиционно государственных услуг, получившее название контрактации и аутсорсинга (contracting-out, outsourcing). Конкуренция между потенциальными исполнителями является главным фактором, позволяющим повышать результативность бюджетных расходов. Поэтому внешние контракты оправданы в тех случаях, когда заказчик (государство) может рассчитывать на нескольких исполнителей, четко сформулировать свои требования (конечные результаты) и контролировать их исполнение. При этом трансакционные издержки по заключению контрактов и контролю их исполнения должны быть не выше той экономии бюджетных расходов, которую правительство ожидает получить в результате контрактации. Иначе теряется экономический смысл внешних контрактов.



Расходы на государственное управление, внутренние контракты

- Расходы на государственное управление составляют, как правило, незначительную часть бюджетов. При планировании расходов на государственное управление целесообразно сосредоточиться на определении целей и конкретных задач его отдельных органов, а уже исходя из них, приступить к обоснованию необходимых ресурсов. Такой подход предполагает **расчеты издержек по видам деятельности** (activity-based costing) и **управление по видам деятельности** (activity-based management), т.е. определение смет расходов и контроль их исполнения не в разрезе ведомств, а выполняемых ими видов работ и функций.
- На повышение эффективности расходов в государственном управлении направлена практика **внутренних контрактов**. Государственные учреждения оказывают друг другу услуги - снабжают информацией, предоставляют варианты расчетов, проекты документов, - часть из которых поддается количественному измерению и качественному описанию. Внутренние контракты там, где они возможны, позволяют зафиксировать в явном виде требования к количеству и качеству услуг, разделить производителей и потребителей, обозначить их взаимную ответственность. Все это усиливает контроль над бюджетными расходами и позволяет оценить их целесообразность.
- Соглашения о предоставлении внутренних услуг могут способствовать использованию преимуществ каждого ведомства для взаимной выгоды.
- Ряд видов работ и услуг в сфере государственного управления могут являться предметом не только внутренних, но и **внешних контрактов**. С одной стороны, государственные учреждения могут сдавать в аренду находящееся в их оперативном ведении имущество, предоставлять некоторые услуги, например информационного характера, частным фирмам. Конечно, такая практика возможна лишь как побочный продукт основной деятельности и должна находиться под контролем, ведь услуги государственного управления уже оплачены налогоплательщиками. Их расширение может рассматриваться как основание сокращения бюджетного финансирования учреждения, а возможно, преобразования его в самофинансируемое агентство.
- С другой стороны, некоторые функции государственного управления на контрактной основе могут выполнять частные фирмы. В этом случае контракты целесообразны, когда частный сектор справится с определенной работой лучше, быстрее и с меньшими издержками, включая издержки по заключению и контролю договоров. В реформах государственного управления такая контрактная практика используется очень широко.



Бюджетные инвестиции, кредиты и гарантии

Помимо текущих расходов бюджеты содержат значительные расходы инвестиционного характера. Их отличие от текущих расходов состоит, во-первых, в долгосрочном влиянии на бюджет, его будущие доходы и расходы. Во-вторых, эти расходы в определенной части осуществляются на возвратной основе или предполагают получение долгосрочного эффекта. В-третьих, они часто выходят за пределы бюджетного года и усиливают связанность текущих бюджетных решений.

Бюджетные инвестиции являются безвозвратными и предназначены для создания объектов и мощностей по оказанию общих или социально значимых услуг. Помимо основной цели - расширения предоставления общих услуг и повышения их качества, они могут обеспечить снижение текущих расходов бюджета. Дело в том, что текущие и инвестиционные расходы бюджета не только взаимодополняемы, но и взаимозаменяемы. Инвестиции на строительство больницы, например, означают, что когда она будет построена, потребуются дополнительные текущие расходы на содержание персонала, закупку лекарств и эксплуатационные расходы. В тоже время, если эта больница заменит несколько ранее существовавших небольших больниц, то это может дать экономию на масштабе, привести одновременно к сокращению текущих расходов на здравоохранение и улучшить его качество.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Бюджетные кредиты предоставляются на возвратной основе и могут быть использованы не только в рамках бюджетного сектора и межбюджетных отношений, но и для финансирования негосударственных коммерческих предприятий. Кроме прямых бюджетных кредитов, государство осуществляет кредитование через свои финансовые организации. Однако эти кредиты не учитываются в составе бюджетных кредитов, хотя бюджетные средства могут использоваться при формировании уставных капиталов этих финансовых институтов.

Бюджетные кредиты по форме являются долговыми операциями. Однако по существу, представляют специфическую форму бюджетных расходов. Дело в том, что отличительной особенностью бюджетного кредитования является его льготный характер. Это объясняется, во-первых, тем, что государство в сфере коммерческого кредитования не должно быть конкурентом частных банков. Банки эту функцию выполняют гораздо лучше, поскольку рискуют своими собственными средствами, а не бюджетными. Во-вторых, выдавая кредиты, государство ориентируется не только, и даже не столько на коммерческий результат, сколько на социально-экономические и политические результаты.

В бюджетах утверждаются суммы предоставления и погашения кредитов. Разница между ними характеризует объем нетто кредитование. Именно его величина, как правило, учитывается в бюджетных расходах. Однако такой учет скрывает реальные объемы расходов, связанные с бюджетным кредитованием. Как уже отмечалось, бюджетные кредиты являются льготными. Это означает, что они включают определенную величину дотации. Кредитная дотация содержит не только разницу между рыночной ставкой и пониженным процентом за бюджетный кредит, что является явной формой расходов, но и неявные их формы. К последним относятся, например, допущение повышенных издержек управления инвестиционным проектом, большего риска неплатежей по кредитному договору. Все элементы явных и неявных кредитных льгот составляют дополнительные расходы (упущенные доходы) бюджета. Поэтому не только валовую величину кредита, но и сопутствующих явных и неявных льгот нужно сопоставлять с ожидаемым его полезным эффектом. Поскольку этот эффект в значительной степени является некоммерческим, а социально-экономическим, то целесообразность бюджетного кредита нельзя оценить на основе формальных процедур инвестиционного анализа. Это могут и по своим обязанностям должны сделать законодатели. Но для этого им нужна информация обо всех расходах, связанных с предоставлением кредита, и планируемых результатах.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Специфическим видом расходов, связанным с инвестиционной деятельностью правительства являются **кредитные гарантии**. Они выдаются правительствами разных уровней в качестве обеспечения внутренних и внешних займов государственных и негосударственных организаций, которые без этих гарантий не получили бы средств на рынке заемного капитала. Правительство, дающее кредитные гарантии, обычно рассматривает их как продолжение своей экономической и социальной политики, как "мягкий" вариант расходов, которые сразу не сказываются на состоянии государственных финансов.

Особенность гарантий состоит в том, что они являются неявными, потенциальными или условными обязательствами бюджета. В этом состоит привлекательность данного инструмента бюджета для правительства, стремящегося к экономической экспансии. Гарантии превращаются в явные расходы, если те, кому они выданы, не выполняют свои обязательства перед третьей стороной – кредитором. Этого может вообще не случиться, произойти в следующем бюджетном году или когда правительство, выдавшее гарантии, уйдет в отставку. Такая неопределенность гарантий содержит потенциальную угрозу для бюджета.

Гарантии привносят дополнительную неопределенность в процесс планирования бюджета. Для того чтобы свести эту неопределенность к минимуму устанавливаются лимиты гарантий, вводятся законодательные и процедурные ограничения на их выдачу.

Гарантии имеют еще один скрытый дотационный аспект. Как известно, в частном секторе гарантии являются платными. Эта плата формирует своеобразный страховой фонд для организации, выдавшей гарантию. Государственные гарантии, как правило, бесплатны. Эта бесплатность является формой дотации получателю гарантии. Даже в тех странах, где с получателя гарантии собирается небольшой процент от суммы кредита (США, Германия, Нидерланды), этот сбор не покрывает возможных убытков. Бесплатность гарантии означает, что размер возможной платы за нее в частном секторе должен сопоставляться с ожидаемым от нее результатом и утверждаться законодателями вместе с другими бюджетными показателями. Кроме того, при исполнении бюджета необходим мониторинг получателей гарантий, что также подразумевает дополнительные расходы, которые также нужно учитывать при обосновании целесообразности гарантии.