

УДК 336.5

А. С. Рукавишников

## МЕХАНИЗМЫ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

*Рассматривается актуальная проблема оптимизации расходов бюджетов муниципальных образований. Представлены действующие механизмы оптимизации расходов бюджетов муниципальных образований, при использовании которых возможно улучшение финансового состояния муниципального образования.*

**Ключевые слова:** местный бюджет, расходы местного бюджета, оптимизация расходов, эффективность использования бюджетных средств.

Сложная финансовая ситуация муниципальных образований, связанная с исполнением все большего количества полномочий органов местного самоуправления и переданных государственных полномочий, а также недостаточная обеспеченность их доходными источниками [1] привели к необходимости оптимизации расходов, которую Президент РФ в своем послании Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» обозначил как одну из основных задач на новый бюджетный цикл.

В соответствии с посланием Президента РФ осуществление оптимизации структуры расходов бюджета предполагается путем повышения эффективности бюджетных расходов в целом, в том числе за счет оптимизации закупок, бюджетной сети и численности служащих [2].

Законодательно понятие оптимизации не определено, но Бюджетным кодексом установлен принцип эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) [3].

В современном экономическом словаре Б.А. Райзберга, Л.Ш. Лозовского, Е.Б. Стародубцевой под оптимизацией понимается определение

значений экономических показателей, при которых достигается оптимум, т.е. наилучшее состояние системы [4].

Выдающийся итальянский экономист В. Парето в начале XX в. математически сформулировал один из самых распространенных критериев оптимальности, предназначенный для того, чтобы проверить, улучшает ли предложенное изменение в экономике общий уровень благосостояния.

Критерий Парето формулируется им просто: «Следует считать, что любое изменение, которое никому не причиняет убытков и которое приносит некоторым людям пользу (по их собственной оценке), является улучшением» [5]. Этот критерий имеет весьма широкий смысл. Он применяется при решении таких задач, когда оптимизация означает улучшение одних показателей при условии, чтобы другие не ухудшались.

Таким образом, оптимизацию расходов бюджета можно определить как совокупность действий и мероприятий, направленных на изменение значений расходов бюджета без их увеличения при условии достижения заданных результатов.

Рассмотрим сначала такие механизмы оптимизации расходов, как оптимизация закупок, бюджетной сети и численности служащих, указанные в бюджетном послании Президента РФ.

В системе закупок, утвержденной Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [6], изначально заложен принцип эффективного использования бюджетных средств, ведь проведение торгов направлено на осуществление закупок по более низким ценам. Экономия от проведенных конкурсов или аукционов является на самом деле скидкой на товар и таким образом может быть направлена на другие расходы и/или на сокращение муниципального долга. В целях оптимизации бюджетных расходов необходимо осуществлять учет результатов проведения конкурсов, аукционов и запросов котировок для дальнейшего направления сэкономленных средств на другие расходы. Так, в муниципальном образовании «Город Томск» департаментом финансов осуществлялись учет результатов проведения конкурсов, аукционов и подготовка информации о сэкономленных ассигнованиях. В результате принятых мер на дополнительные расходы бюджета направлено в 2010 г. – 128,7 млн руб., в 2011 г. – 41,3 млн руб., в 2012 г. – 61,1 млн руб., что в процентном соотношении к расходам бюджета составляет 1,4; 0,3; 0,5% соответственно (по данным департамента финансов администрации г. Томска).

Исполнение принципа эффективного использования бюджетных средств закреплено в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7], который заменит Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ, т.к. будет регулировать отношения по осуществлению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от этапа планирования до этапа оценки их эффективности.

Проведение мероприятий по оптимизации сети учреждений является необходимым условием повышения эффективности расходования бюджетных средств, которое позволяет сократить расходы при сохранении качества и объемов муниципальных услуг (рис. 1).

Оптимизация штатной численности муниципальных служащих – это определение штатной численности органов местного самоуправления, при которой достигается наиболее эффективное выполнение органом исполнительной власти функций, возложенных на него.

К направлениям работы по оптимизации сети учреждений в муниципальном образовании «Город Томск» следует отнести:

- объединение учреждений, близких по профилю и находящихся в одном здании;
- реорганизацию учреждений, в которых затраты на единицу услуги превышают средний уровень по муниципальному образованию и не связаны с высоким качеством оказания услуги, путем присоединения к учреждениям, стоимость оказания услуг в которых близка к средней либо ниже средней величины по муниципальному образованию;
- изменение типов учреждений для создания учреждений, способных функционировать в рыночной среде.

За период с 2009 по 2011 г. в рамках реализации Программы по сокращению издержек в бюджетном секторе на территории города Томска и повышению эффективности расходов городского бюджета на 2009–2011 гг. проведена оптимизация сети бюджетных учреждений, штатной численности учреждений и муниципальных служащих, осуществлен переход на новую систему оплаты труда работников образовательных учреждений. В 2012–2013 гг. работа по оптимизации сети и штатной численности учреждений была продолжена. Итогом работы стало сокращение штатной численности работников учреждений бюджетной сферы на 1 039 штатных единиц, или 5% от об-

щей штатной численности работников бюджетной сферы (при этом сокращение фактически занятых ставок не произведено), работников администрации и ее органов – на 137 штатных единиц, или 11% от общей штатной численности работников администрации и ее органов, количества учреждений – на 53, или на 17% от общего количества муниципальных учреждений. Постоянно осуществлялся перевод бюджетных учреждений в статус автономных, их количество возросло с 3 автономных учреждений в 2009 г. до 137 в 2013 г. (по состоянию на 01.10.2013) и составило 53% от общего количества учреждений социальной сферы (по данным департамента финансов администрации г. Томска).



Рис. 1. Структура бюджетной сети муниципального образования «Город Томск» (по данным департамента финансов администрации г. Томска)

Кроме того, существуют законодательно предусмотренные механизмы оптимизации расходов. Федеральным законом от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8] предусмотрено ежегодное снижение потребления объемов энергоресурсов на 3% начиная с 2010 г. В муниципальном образовании «Город Томск» по всем энергетическим ресурсам наблюдается снижение использования топливно-энергетических ресурсов, что показано на рис. 2. По итогам 2012 г. энергоаудит проведен во всех муниципальных учреждениях. В 2012 г. установлено 10 приборов учета тепловой энергии, 6 приборов учета воды, 1 прибор учета электрической энергии, 48 приборов учета энергоресурсов были заменены на более современные. Таким образом, муниципальное образование «Город Томск» вышло на 100%-ное оснащение муниципальных учреждений приборами учета электрической энергии, холодной и горячей воды.

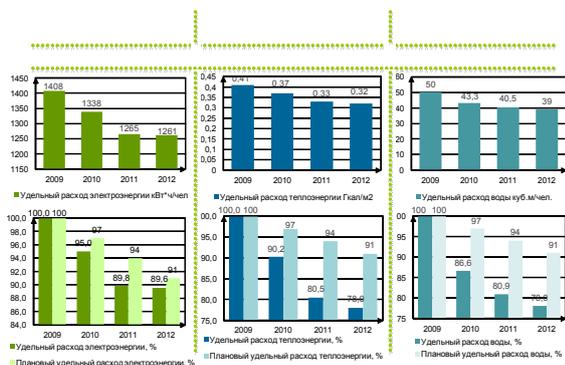


Рис. 2. Потребление теплоэнергетических ресурсов учреждениями муниципального образования «Город Томск» в сопоставимых условиях с учетом ежегодного обязательного 3%-го снижения относительно потребления 2009 г. (по данным муниципального бюджетного учреждения «Центр энергосбережения и энергоэффективности»)

Кроме указанных в послании Президента РФ механизмов оптимизации расходов, предлагаем рассмотреть такой механизм, как управление муниципальным долгом. Управление муниципальным долгом через сокращение расходов на его обслуживание уменьшает дефицит бюджета, а минимизация дефицита – путь к сокращению долга. Сокращение расходов на обслуживание долга позволяет оптимизировать долговую нагрузку без сколько-нибудь существенных финансовых затрат.

В последние 10 лет бюджет муниципального образования «Город Томск» утверждается с дефицитом. В результате муниципальный долг на 01.01.2013 составил 2 490 млн руб., или 47,7% от доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений и поступлений по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц. Для примера, в 2009 г. данный показатель составлял 1 402,0 млн руб., или 38,8% [9].

По итогам 2012 г. при утвержденном дефиците бюджета муниципального образования «Город Томск» в размере 680,7 млн руб. фактический профицит бюджета составил 374,8 млн руб. за счет изменения остатков межбюджетных трансфертов в размере 685,8 млн руб., поступивших в конце 2012 г. из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и не использованных в 2012 г. на установленные цели, и дефицита бюджета города в сумме 311,0 млн руб. Размер дефицита составил 5,95% к доходам бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Однако несмотря на рост муниципального долга с 1 402,0 млн руб. в 2009 г. до 2 490,0 млн руб. в 2013 г., или на 1 088,0 млн руб. (на 77,6%), муниципальному образованию «Город Томск» удается

сокращать расходы на его обслуживание. Так, начиная с 2009 г. расходы по обслуживанию муниципального долга снизились с 182,7 млн руб. до 157,8 млн руб. в 2012 г.

Снижение расходов на обслуживание муниципального долга в 2012 г. по сравнению с 2011 г. составило 5,1%, или 8,4 млн руб. Это связано с проводимой администрацией города Томска эффективной политикой управления муниципальным долгом (рис. 3) [10].

Для повышения эффективности управления муниципальным долгом администрацией г. Томска проведены следующие мероприятия:

- принята ведомственная целевая программа «Повышение эффективности управления муниципальным долгом муниципального образования «Город Томск на 2012–2014 гг.», к экономии расходов на обслуживание муниципального долга привело проведение в рамках реализации ведомственной целевой программы мероприятий по сокращению муниципального долга. Так, в феврале 2012 г. погашены долговые обязательства за счет остатков средств бюджета муниципального образования «Город Томск», сложившихся на начало года на едином счете бюджета, в сумме 26,4 млн руб., в апреле 2012 г. за счет средств бюджета муниципального образования «Город Томск» погашены долговые обязательства в сумме 2,6 млн руб., в июне 2012 г. за счет средств бюджета муниципального образования «Город Томск» погашена часть номинальной стоимости по облигациям Томского городского займа 2010 г. в размере 30 млн руб.;

- постоянно проводятся мероприятия по замещению дорогих в обслуживании долговых обязательств более дешевыми, проведение ежемесячных мероприятий по погашению действующих возобновляемых кредитных линий коммерческих банков за счет остатков средств бюджетных и автономных учреждений, с последующим восстановлением в конце каждого месяца/квартала. Проведение указанных мероприятий хоть и не приводит к сокращению муниципального долга, но значительно снижает расходы на его обслуживание. За счет проведения ежемесячных мероприятий по погашению действующих долговых обязательств за счет средств бюджетных и автономных учреждений с последующим восстановлением их в конце месяца экономия по расходам на обслуживание муниципального долга в 2012 г. составила 23,8 млн руб.;

- в декабре 2012 г. осуществлено размещение среднесрочных облигаций Томского городского займа 2012 г. с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга. Средства, привлеченные в результате размещения облигационного займа, направлены на замещение действующих кредитов,

что позволило диверсифицировать структуру муниципального долга, сократить риски рефинансирования, улучшить график погашения муниципального долга, увеличить средневзвешенную дюрацию долга (по данным департамента финансов администрации г. Томска).

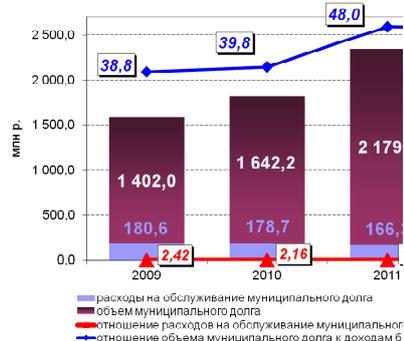


Рис. 3. Объем муниципального долга муниципального образования «Город Томск» в 2009–2012 гг. и расходы на его обслуживание (по данным департамента финансов администрации г. Томска)

Только взвешенная и последовательная политика в отношении долга может позволить муниципалитету добиться главного: оставаться хозяином своего долга, а не зависеть от него.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что использование всех указанных механизмов оптимизации расходов бюджета позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств и в значительной степени улучшить финансовое состояние муниципальных образований.

### Литература

1. Ярцева И.Ю. Оценка изменений законодательства по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов // Финансы. – М., 2013. – № 10.

2. Послание Президента Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах».

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.11.2013).

4. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М.: ИНФРА-М, 2006.

5. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2003.

6. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ.

7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

8. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ.

9. Ярцева И.Ю. Опыт управления муниципальным долгом города Томска: итоги 2010-го и стратегические направления на 2011 год // Рынок ценных бумаг. – 2011. – № 7–8.

10. Ярцева И.Ю. Принципы эффективного управления муниципальным долгом города Томска и основные проблемы, препятствующие реализации долгосрочной долговой политики // Рынок ценных бумаг. – 2013. – № 1.