

2.2 Технология прикладного бюджетного анализа

Прикладной бюджетный анализ – это метод исследования социальных проблем, решение которых финансируется из бюджета. Прикладной бюджетный анализ, как форма конструктивного участия НКО, способствует улучшению бюджетных решений и повышению качества бюджета разными методами:

- обучение: в процессе анализа и распространения его результатов повышается уровень компетентности участников процесса;
- привлечение внимания к проблемам граждан: при анализе бюджета с позиции различных групп населения выдвигаются острейшие социальные проблемы;
- поиск альтернативных решений проблем: независимый бюджетный анализ способствует изучению опыта решения подобных проблем в других регионах и странах;
- общественный контроль: через анализ бюджета НКО могут обеспечить подотчетность органов власти населению.

НКО, используя прикладной бюджетный анализ, имеют потенциальную возможность сделать бюджет более доступным и понятным большему количеству граждан, начиная от депутатов до групп интересов, которым бюджет зачастую представляется загадочным и слишком сложным. Анализ может сделать бюджет доступным для таких участников и вовлечет их в процесс обсуждения и принятия решений.

Прикладной бюджетный анализ необходим для того, чтобы дать инструмент, с помощью которого НКО могут усилить подотчетность органов власти общественности и обеспечить учет в бюджетной политике интересов незащищенных групп граждан и интересов развития территории.

Цель анализа - оценка ключевых параметров бюджета, качества бюджетного процесса, влияния бюджета на положение граждан.

Предмет анализа - влияние отраженной в бюджете политики соответствующего органа власти на социальное развитие рассматриваемой территории, а также соответствие бюджета принципам открытости, гласности, социальной направленности (обеспечение прав граждан на социальные услуги).

Для того чтобы прикладной бюджетный анализ был успешным он должен быть достоверным, доступным, своевременным и полезным для тех, кто принимает решения.

Достоверность. Потребители анализа будут больше принимать во внимание результаты ПБА, если они уверены в правильности и достоверности материалов. Важно сосредотачиваться на фактах во избежание предвзятой оценки той или иной бюджетной ситуации. Достоверность анализа может обеспечиваться и путем сотрудничества с другими исследователями, которые могут проводить альтернативные экспертизы в выбранном направлении. Совместные усилия позволят анализировать более широкий круг вопросов и будут способствовать более «сильному» анализу. Можно повысить достоверность анализа путем привлечения внешних экспертов для рецензирования подготовленных материалов.

Доступность исследований. Она важна для эффективной бюджетной работы. НКО сразу не смогут привлечь интерес всей целевой аудитории, они должны находить (развивать) эту аудиторию. Важно, чтобы анализы готовились с учетом потребностей широкой общественности. Это предполагает изложение

результатов анализа простым языком, использование понятных терминов, графическое представление цифрового материала, четкую структурированность материала. Надо иметь в виду, что текст ПБА может оказаться трудными для понимания граждан, которые не сосредотачиваются на бюджетных вопросах. Поэтому целесообразно подготовить различные версии одного анализа в разных форматах для разных аудиторий. Для того чтобы быть доступным ПБА не обязательно должен быть длинным и детальными, во многих случаях краткие анализы более полезны. Короткие ПБА (бриф-анализ) являются именно теми материалами, в которых особенно заинтересованы чиновники и СМИ, так как эта аудитория выбирает доступные исследования. В большинстве случаев депутаты, чиновники и журналисты будут читать краткий, а не длинный вариант анализа, или сосредоточатся на заключении, а не всем тексте.

Своевременность. Этот принцип ПБА включает в себя две составляющие: способность найти актуальную проблему для исследования и возможность презентовать ПБА в тот момент, когда он может иметь наибольшее влияние на процесс принятия решения. Для того чтобы быть в курсе быстро меняющейся ситуации, эксперту полезно иметь устойчивые взаимоотношения с депутатами и представителями органов исполнительной власти.

В рамках освоения и продвижения социальной технологии «Прозрачный бюджет» целесообразно использовать «посредническую» схему работы по ПБА, в которой связующим звеном во взаимоотношениях НКО – эксперт¹ выступит инициатор освоения данной технологии, выполняющий функцию заказчика экспертной работы и определяющий ее потребителя среди активных НКО региона. В связи с этим работа подразделяется на две части: организационную и аналитическую. Первую выполняет инициатор, вторую – эксперт. Организационную работу может выполнять и сам эксперт, однако такое возможно в случае наличия постоянного спроса на ПБА, что в практике встречается довольно редко.

Этапы прикладного бюджетного анализа

Предварительная оценка потребности в ПБА.

Одна из сложнейших задач – формирование потребности в анализе у НКО и граждан. В настоящее время деятельность большинства НКО не связана с бюджетным процессом. Лишь некоторые организации взаимодействуют с органами власти и получают бюджетные ассигнования на отдельные мероприятия. Для осуществления постоянного взаимодействия НКО нуждаются в экспертах, которые смогут говорить с органами власти «бюджетным» языком, а, следовательно, выступать в бюджетном процессе наравне с бюджетными учреждениями и организациями.

Если бюджет региона прозрачен, органы власти и независимые организации (аудиторские, консалтинговые) систематически делают анализ бюджета и его составляющих, граждане и НКО довольны бюджетной политикой – потребности в ПБА, скорее всего, нет. В обратном случае в регионе, скорее всего, есть проблемы, которые необходимо изучать с помощью ПБА. Носителями потребности в ПБА являются депутаты (принимая решение о поддержке проекта бюджета, голосуя по отчету об исполнении бюджета, устанавливая тарифы на жилищно-коммунальные услуги и т.п.), группы граждан (молодежь, программы поддержки которой реализует орган власти, инвалиды, ассоциации бизнесменов и т.д.), отдельные граждане, занимающие

активную позицию. Потребность в ПБА чаще всего не четко определена названными группами, поэтому организатору работы необходимо остановиться на наиболее острой социальной проблеме региона, а затем ориентировать эксперта ПБА на группы людей, заинтересованных в решении и обсуждении этой проблемы.

Выбор актуальной области бюджетного анализа.

Необходим для того, чтобы анализ был максимально эффективно использован его конечными потребителями. Определение проблемы и потребителя результатов ПБА позволяет сформулировать цель и задачи предстоящего анализа, уточнить возможные результаты. Итогом этого этапа является формулирование направления (темы) анализа, выбор эксперта и согласование аспектов работы с экспертом, который будет проводить анализ.

При выборе области и темы анализа целесообразно более четко определиться с тем, какой из шести типов анализа, которые может быть применен на практике (выделенные типы анализа не исчерпывают все возможные альтернативы).

Анализ проекта бюджета. Ключевые вопросы бюджета уже определены, однако возможно участие в обсуждении проектов и программ, финансируемых из бюджета. Такая оценка бюджета, предложенного исполнительным органом власти, является актуальной для депутатов, принимающих решения по проекту бюджета. Такой анализ осложнен низкой информационной обеспеченностью, срочностью, разнообразием и широтой поднимаемых вопросов.

*Секторный анализ*². Распространенный тип анализа, который концентрируется на отдельной области или секторе, которым из бюджета выделяются ресурсы. Такой анализ рассматривает такие сектора, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение и т.д. Анализ напрямую ориентирован на конкретные услуги, предоставляемые гражданам и финансируемые из бюджета.

*Анализ влияния бюджета на различные группы населения*³. Обычно существует две разновидности анализа, исследующего влияние бюджета на определенные группы. Одна исследует влияние предложений по расходам на группы граждан с разными доходами. Такой анализ может изучать пропорцию общих бюджетных расходов, предназначенных на реализацию проектов и программ, помогающих населению с низкими доходами. Второй вид анализа исследует влияние бюджета на определенную группу, отличающуюся иными характеристиками, чем доход. Такой анализ может быть направлен на изучение влияния бюджета на пожилое население, инвалидов.

*Общий анализ*⁴. Бюджет – основной инструмент финансовой политики государства, важным путем оценки бюджета является исследование его финансового и экономического влияния. Данное исследование включает изучение ожидаемого воздействия бюджета на такие экономические показатели как безработица, инфляция, имущественное положение граждан. Работы по общему анализу обычно включают анализ целей и задач бюджета. Являются ли оценки доходов и расходов обоснованными и правильными? Каков вероятный дефицит или профицит ресурсов? Каково распределение средств среди основных экономических секторов?

Собственно анализ.

Он осуществляется по следующим этапам.

Подбор и изучение информации. Эксперту необходимо изучить объект исследования; определить нормативно-правовую базу функционирования объекта и его финансирования; составить список и получить все необходимые цифровые материалы для изучения объекта анализа, собрать, при необходимости, факты, касающиеся объекта исследования (публикации в СМИ, высказывания и позиции экспертов в анализируемой области, международный и национальный опыт решения проблем анализируемого объекта и т.д.). Чаще всего в процессе аналитической обработки информации эксперту требуется дополнительные материалы.

Выбор методов анализа. К ним принято относить расчетные и эвристические методы анализа. К наиболее употребляемым расчетным методам относятся: сравнение (горизонтальное, вертикальное, трендовое, пространственное, базисное, рейтинговое), группировка, агрегирование, детализация, метод «ведущих звеньев и узких мест», балансировка, элиминирование (цепные подстановки, абсолютная разница, относительная разница), экономико-математическое моделирование (линейное программирование, математическая теория игр, корреляция, регрессия, дисперсия). К эвристическим методам относят: методы поиска альтернатив (морфологический, контрольных вопросов), методы оценки (критериальные - целевой оценки и бескритериальные - ранжирование, парного сравнения, балльный, экспертной оценки, дельфийский), а также смешанные методы (мозговой штурм, коллективный блокнот, деловая игра, т.д.)

Важным составляющим элементом бюджетного анализа является использование бюджетных коэффициентов.

- коэффициент соотношения регулирующих и собственных бюджетных доходов: $K_{рс} = D_p : D$

- коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами: $K_{ор} = D_c : P_m$

- коэффициент автономии: $K_A = D_c : D$

- коэффициент бюджетного покрытия: $K_{БП} = D : P_m$

- коэффициент бюджетной задолженности: $K_{БЗ} = Z : P$

- коэффициент бюджетной результативности: $K_{БР} = D : Ч$

- коэффициент бюджетной обеспеченности населения: $K_{БО} = P : Ч$

Аналитическая обработка информации: Возможны следующие действия:

- составление программы анализа. Программа может включать последовательное описание ситуации, формулировку гипотезы, доказательную часть, выводы и рекомендации;

- выбор и предварительная проверка достоверности и правильности собранных данных; группировка данных в соответствии с программой анализа;

- использование приема сравнения как основного при определении уровня исполнения и динамики бюджетных показателей. Сравнение соответствующих показателей по доходам и расходам, нормативам, сети, штатам, контингентам, другим показателям; определение причин отклонений; раскрытие взаимосвязей и количественных зависимостей между показателями.

- разложение отклонений от установленных назначений по факторам, различно повлиявшим на результаты исполнения бюджетных показателей;

- применение аналитических группировок и построение таблиц, позволяющих доказать сформулированную экспертом гипотезу;

– структурирование полученного материала в соответствии с целью и задачами анализа.

Подведение итогов анализа и разработка практических рекомендаций. На основе проведенной аналитической обработки информации экспертом делаются выводы и формулируются рекомендации, которые должны быть максимально ориентированы на реализацию целей потребителя ПБА.

Оформление работы. В соответствии с заданием заказчика эксперт готовит собранные материалы для публикации. Как уже отмечалось, могут быть разные публикации: аналитический доклад в региональной брошюре или межрегиональном сборнике работ, бриф-анализ, статья для СМИ и т.д. Оформление работы не должно искажать данных, полученных при проведении ПБА, и не затруднять их восприятие целевой аудиторией.

В процессе работы эксперта над анализом по выбранной теме у него может возникнуть проблема доступа к информации. В этом случае помощь в ее получении может оказать потребитель анализа. (Более детально об этом этапе сказано ниже.)

Представлением итогов анализа.

Как отмечалось, ПБА ориентирован на потребителя, поэтому организация представления итогов ПБА должна соответствовать аудитории, на которую он направлен. Для граждан и НКО, напрямую не занимающихся бюджетными вопросами, материалы анализа необходимо подготовить в адаптированном виде. Депутаты и специализированные НКО заинтересованы в публикации аналитических докладов в брошюрах для более детального ознакомления с ситуацией и обоснованием рекомендаций эксперта. Еще раз стоит подчеркнуть, что распространять ПБА необходимо с учетом особенностей целевых групп. Для депутатов, например, на общественных слушаниях или открытых заседаниях профильных комиссий, СМИ заинтересуют бриф-анализы⁵, которые можно без дополнительной переработки опубликовать в печати, граждане и НКО должны иметь доступ к публикации ПБА в библиотеках, ресурсных центрах, общественных палатах и т.п.

Оценка результативности использования рекомендаций анализа в решении социальных проблем, финансируемых из бюджета.

Названная оценка включает отслеживание последствий проведенной работы, сбор откликов и замечаний потребителей ПБА, корректировку работы в связи с потребностями потребителя.

При проведении ПБА значение имеют условия функционирования анализируемого объекта, оказывающие существенное влияние на практическую применимость результатов анализа. Именно их учет позволяет ПБА стать востребованным в различных целевых группах и, как следствие, сделать его информационной основой участия в бюджетном процессе.

Проводя ПБА, важно иметь в виду *особенности взаимодействия бюджета и социальной сферы*⁶ (как основного взаимодействия в рамках объекта анализа). Самостоятельная социальная политика как часть стратегического плана развития местного сообщества с собственным долгосрочным финансированием обычно отсутствует или не выходит за рамки решения вопросов поддержки объектов социального назначения, не практикуется анализ качества предоставления социальных услуг и формирования цен на них. Поэтому целесообразно ориентироваться на анализ качества социальных услуг, учитывать приоритеты социального развития, рассматривать город как целостный социальный механизм, ориентироваться на

создание целевых комплексных программ развития города, выработку механизмов реализации принятого законодательства.

Стоит обратить внимание еще на одно важное требование к ПБА: *анализ должен основываться на фактах* и содержать минимум политических или субъективных оценок. Работа с бюджетом – процесс непрерывный, каждая его стадия требует аналитической работы. Однако наибольшего внимания требует анализ проекта бюджета, который исполнительная власть предоставляет на рассмотрение депутатам. Именно в этом документе закладываются ключевые направления бюджетной политики территории, имеющие решающее значение для граждан. При этом важно быть независимым от влияния групп интересов, лоббирующих те или иные проекты и программы в бюджете. Кроме того, именно при необходимости определяться с проектом бюджета появляется особый спрос на независимый анализ бюджета у депутатов и СМИ.

Важным элементом успешности ПБА является квалификация его субъекта. Возможны трудности поиска специалистов для работы по бюджетным вопросам. Было бы хорошо найти эксперта со специальным образованием и навыками. К ним могут относиться бывшие работники финансовых органов, государственные служащие, аудиторы и бухгалтеры. Однако привлечение к ПБА таких специалистов не всегда целесообразно, в силу высокой стоимости их работы, большой загруженности на основной работе, предвзятости в оценке некоторых аспектов бюджетного процесса. Опыт показывает, что экспертами могут выступать сотрудники НКО с хорошими аналитическими способностями и знаниями предмета анализа (например, специалист по работе с молодежью, инвалидами).

Эксперт – лицо очень высокой квалификации и профессиональных знаний. Цифры, которые есть в бюджете, мало, что значат, за ними нужно увидеть реальное содержание. Если по цифрам получается, что финансирование образования увеличилось в текущем году на 13%, это еще не значит, что расходы реально выросли, просто могли включить в бюджет отрасли относительно «новые расходы» (например, срочный ремонт школы, которого не было в прошлом периоде) или был не учтен уровень инфляции. Следовательно, нужно обладать определенными знаниями, чтобы разобраться в сложной бюджетной информации, за цифрами увидеть реальные и сложные процессы. Максимально глубоко в этом могут разобраться эксперты, которые живут на этой территории и реально себе представляют происходящие процессы.

Еще одна сложность работы эксперта – найти форму представления, которая будет понятна и принята гражданами и НКО, чтобы полученная в ходе анализа информация могла быть использована. Здесь возможны два варианта: эксперт из другой (не бюджетной) области, профессионально занимающийся, например, экологическими вопросами и следящий за финансированием этого направления. Либо экспертом может быть человек, который имеет специальные знания по бюджетной системе. В этом случае самая главная проблема – это состыковка бюджетных знаний и той проблемной ситуации, для разрешения которой предназначен анализ. Если это бюджетный анализ по заданию, например, комитета финансов, и комитет хочет получить рекомендации по совершенствованию существующей системы – это одно. А те потребности в ПБА, которые возникают у НКО – это другое. Для экспертов-профессионалов такой «уход» в сторону НКО и граждан может быть сложен.

ПБА – это не слишком объемный анализ, но он сложен, поскольку уходит в социальную область и выходит за рамки бюджетной системы. Очень

важно, как формируется потребность в прикладном бюджетном анализе, и кто является носителем этой потребности. Если заказчик – организация многодетных матерей, им, например, не нужен весь бюджет, интерес вызывают те строки в бюджете, которые, так или иначе, повлияют на их жизнь в будущем. Для такого заказчика важна интерпретация этих строк с точки зрения защиты своих прав, внесения поправки в распределение бюджетных средств на начальном этапе формирования бюджета. А когда политическая партия заказывает анализ бюджета, то она преследует другие и вполне определенные цели. Значит, эксперт либо должен отказаться, исходя из собственной профессиональной позиции, либо, принимая такой заказ, он соглашается с необходимостью определенных требований, диктуемых заказчиком.

¹ С текстами ПБА в регионах программы можно познакомиться в сборниках: Прикладной бюджетный анализ /под ред. Виноградовой Т.И., Бескровной В.А. СПб: 2001. – 388с.; Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /под ред. В.А. Бескровной. – СПб – Норма, 2002. – 272с.; Общественное участие в решении проблем ЖКХ Санкт-Петербурга и Ленинградской области. – СПб: ООО ИК «Синтез», 2003. – 186 с.; Ленинградская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб, 2002. – 93с.; Санкт-Петербург: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб, 2002. – 91с.; Республика Карелия: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб, 2002. – 80с.; Самарская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб, 2002. – 96с.; Псковская область прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. СПб, 2002. – 76с.; Новосибирская область: прикладной бюджетный анализ. Аналитические доклады экспертов. Новосибирск, 2002. – 95с.

² Богданов А.А. Методические рекомендации по ПБА в сфере общего и среднего образования на уровне муниципального округа, а также Кузьмин Д.В. Методические рекомендации по ПБА в сфере социальной политики на уровне муниципального округа /в сб. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /под ред. В.А. Бескровной. – СПб – Норма, 2002. –с 195-217.

³ Клисторин В.И. Анализ и обоснование расходов на целевые программы /в сб. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /под ред. В.А. Бескровной. – СПб – Норма, 2002. –с 121-142.

⁴ Методические рекомендации по общему анализу бюджетного процесса и бюджета муниципального образования подготовлены В.И. Клисториным и опубликованы в сб. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /под ред. В.А. Бескровной. – СПб – Норма, 2002. – 272с.

⁵ Примеры бриф-анализов см. раздел 5. «Бриф-анализ бюджета как форма адаптации аналитической информации» /в сб. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. /под ред. В.А. Бескровной. – СПб – норма, 2002. –с 233-259

⁶ Более подробно см. раздел 2 «Цель и назначение ПБА на примере анализа межбюджетных отношений» / в сб. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / под ред. В.А. Бескровной – СПб. – норма, 2002. –с 36-120