



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

УДК 338.24:336

Е.В. ЗЫРЯНОВА, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: evzyryanova@appk.permregion.ru

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ В КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЕ РЕГИОНА

При разработке концептуального подхода к управлению системой бюджетных услуг принципиальным вопросом является выбор метода финансирования данного процесса. Решение этого вопроса особо актуально в конкурентной среде.

Бюджетная услуга рассматривается как услуга, оказываемая органами государственной власти или бюджетными учреждениями в соответствии с государственным заданием за счет бюджетных средств (полностью или частично). Получателями бюджетных услуг являются физические или юридические лица, для которых эта услуга оказывается безвозмездно или по тарифам, устанавливаемым в порядке, определенном законодательством. Получая бюджетные услуги, граждане, как правило, не задумываются о механизмах их производства и реализации, не оказывают влияния на их оплату, однако зачастую не удовлетворены их качеством. Соответственно потребители услуг не предъявляют претензий к качеству бюджетных услуг, а органы государственной власти, как правило, стремятся к удовлетворению требований финансовых органов и не настроены на удовлетворение потребностей населения. Основная причина такого положения вещей, объективно, заключается в том, что оказание государственных услуг не сориентировано на достижение конечного результата. Законодательно в бюджеты всех уровней встроены управленческие механизмы, действие которых направлено

В статье рассматривается механизм управления системой бюджетных услуг на региональном уровне. Автор аргументирует необходимость создания конкурентных механизмов управления государственными учреждениями и сферой оказания бюджетных услуг в частности; предлагает внедрять в бюджетный сектор принципы управления по результатам.

Ключевые слова: система бюджетных услуг; бюджетное финансирование; конкурентная среда; управление по результатам

на финансирование самого процесса оказания услуг (лечения, обучения и т.д.), а не на его истинные результаты, определяемые конечными (содержательными) параметрами – доля здорового, высокообразованного населения с высоким уровнем культуры.

Имеется целый ряд причин, обуславливающих оказание бюджетных услуг в неконкурентной среде сети бюджетных учреждений: вне конкурсных процедур; на основе затратного механизма формирования цен; при отсутствии критериев качества и акцепта оплаты со стороны получателя; при наличии искаженных форм стимулирования сотрудников и субсидиарной ответственности бюджета. Кроме того, из-за сохраняющегося в сфере государственного управления примата административных рычагов, неразвитости системы институтов (политических, правовых, экономических, морально-нравственных, культурных и др.) еще не нашли широкого применения собственно экономические модели управления, которые в течение длительного времени в бюджетном секторе практически не использовались.

В настоящее время бюджетные учреждения традиционно продолжают финансироваться по так называемой смете, представляющей собой простой перечень затрат на содержание учреждения в соответствии со статьями бюджетной классификации. В силу своей природы расходы по смете всегда будут тяготеть к росту, так как они не имеют ограничителей и ориентиров для анализа и контроля объемов. При этом данный перечень связан с целями второго уровня, т.е. процессом оказания бюджетных услуг, включает в себя затраты на оплату труда работников, расходы на коммунальные услуги в соответствии с действующими тарифами, налоги и др.

Все указанные расходы финансируются независимо друг от друга, поэтому можно утверждать, что финансовые рычаги управления сетью бюджетных учреждений явно недостаточно ориентированы на результат деятельности учреждений и, следовательно, такое финансирование не имеет целевой направленности. Таким образом, независимо от качества работы бюджетных учреждений их финансирование всегда будет производиться в полном объеме. Более того, действующий Бюджетный кодекс предусматривает субсидиарную ответственность бюджетов различного уровня за хозяйственно-финансовую деятельность бюджетных учреждений, что, с одной стороны, защищает их от финансовой несостоятельности, а с другой – снижает их ответственность за итоги деятельности.

Решая задачи реформирования сферы оказания бюджетных услуг, в первую очередь необходимо определиться с концепцией финансирования бюджетной услуги как основным фактором влияния и обязанностью государства по отношению к своим гражданам. В целом можно считать, что сметный принцип финансирования бюджетного сектора является основным препятствием при переходе от процессного метода управления к методам, ориентированным на результат.

В отличие от бизнеса, где смета имеет второстепенное значение и формируется в зависимости от объемов оказанных услуг и их качества, в бюджетном секторе смета – первичный и единственный финансовый рычаг. Анализ эффективности при сметном финансировании учреждений значительно

затруднен и требует аудита эффективности, т. е. сравнения затрат с нормативами, что не всегда возможно и дорого. Поэтому не случайно, что основным рычагом управления бюджетными учреждениями является ориентация на целевое использование бюджетных средств, что не может отражать их эффективного расходования.

В рамках сметного финансирования определенное значение имеет использование в практике управления бюджетным сектором метода подушевого бюджетного финансирования на основе нормативов. Наиболее широкое применение данный метод бюджетного финансирования нашел в сфере образования.

Нормативное финансирование представляет собой выделение финансовых ресурсов для финансового обеспечения деятельности учреждений пропорционально нормативу (объем ресурсов на единицу нормирования) и числу единиц нормирования. В качестве единицы нормирования в системе образования может выступать один учащийся (воспитанник), одна образовательная программа, одно образовательное учреждение, отдельный вид расходов и иные показатели.

На примере региональных государственных учреждений образования нормативное финансирование:

- является средством для выравнивания условий доступа молодежи к гарантированному государственным финансированием образованию – обучение каждого учащегося обеспечивается из бюджета одинаковой суммой средств;
- повышает обоснованность и планируемость финансирования образовательных учреждений из бюджета – величина норматива обосновывается на стадии ее разработки, а планирование объемов финансирования образовательных учреждений становится в значительной степени технической процедурой;
- рассматривается как гарантия того, что соответствующие деньги в образовательное учреждение поступят, а их объем будет определяться исходя из численности учащихся и стабильных нормативов, а не на основе административных решений;
- должно стать основой бюджетной политики, поскольку нормативы нужно выполнять не только на стадии исполнения бюджета, но и при его формировании;
- должно повышать активность образовательных учреждений в направлении большей эффективности использования бюджетных средств;
- является фактором оптимизации сети образовательных учреждений, развития элементов конкуренции между ними и т. д.

Переход от сметного финансирования к нормативному финансированию может дать достаточно весомый импульс к развитию процесса внутрисетевой конкуренции в бюджетном секторе за учащегося. Вместе с тем представляется, что запуск конкурентных механизмов в системе бюджетных учреждений может привести к неуправляемой реструктуризации, вплоть

до ликвидации отдельных учреждений, к непредсказуемым социальным последствиям.

Негативы, присущие нормативному финансированию бюджетных учреждений, сводятся главным образом к тому, что выделяемые средства по существу не направлены на достижение значимых конечных результатов деятельности бюджетных учреждений, а ориентированы на содержание и эксплуатацию материальных объектов системы образования. Кроме того, объемы финансирования, определенные на основе имеющихся нормативов, не учитывают сложившихся различий между бюджетными учреждениями, прежде всего в материальной базе. Поэтому трудно определить, каким должен быть единичный объект нормативного финансирования.

Несмотря на затратный характер, метод нормативного финансирования все же выгодно отличается от метода сметного финансирования тем, что расчет потребности в бюджетных средствах производится с использованием действующих норм и нормативов планирования.

Наличие определенных противоречий, присущих методу нормативного финансирования, требует пересмотра вопроса его практического применения.

В связи с изложенным назрела необходимость создания принципиально иных, конкурентных механизмов управления государственными учреждениями и сферой оказания бюджетных услуг в целом. Приоритетная задача реформирования заключается в переориентации методов финансирования бюджетных услуг на достижение результатов деятельности бюджетного сектора. При этом именно региональный уровень оказания бюджетных услуг, т. е. определенный сегмент государственных и муниципальных услуг населению в конкретном регионе, является одним из наиболее значимых аспектов деятельности региональной исполнительной власти и определяет стратегию в реформе сферы оказания бюджетных услуг населению региона в конкурентной среде. Неотъемлемым элементом конкурентных отношений является возможность оценки результатов деятельности субъектов, поскольку получаемые результаты являются выражением их конкурентных преимуществ. Возникла объективная необходимость в развитии методов управления, нацеленных на достижение результатов. Такой подход уже нашел свое отражение в теории управления в части управления по результатам.

Разработка сущностных основ теории и практики управления по результатам (Management By Objectives) восходит к концу 40-х гг. XX в. Это была реакция на управленческие проблемы, с которыми столкнулся бизнес практически во всех странах с развитой рыночной экономикой после Второй мировой войны.

Суть проблемы заключалась в том, что действующие участники рынка в лице различных компаний, в своем большинстве формировались в довоенные годы в условиях устойчивости макроэкономической и микроэкономической среды. Стабильность прибыльности и эффективности деятельности в компаниях осложнялась чрезмерной бюрократизацией, неспособностью

адаптироваться к быстрым рыночным изменениям. Management By Objectives неслучайно несла с собой новую философию, принципиально иной взгляд на управление бизнесом. Бизнес начал осмысливаться в расширительном толковании как последовательность неповторяющихся, уникальных тактических и стратегических задач, которые в сочетании с приоритетами, ориентирами, методами работы должны находиться в постоянном движении, изменяясь в зависимости от рыночной ситуации, по мере появления новых технических и технологических возможностей.

Здесь на первый план выдвигается новая конкуренция – конкуренция качества, конкуренция за человека, личность. Ясно, что при этом сохранение прежней затратной схемы управления и финансирования в государственном секторе, не ориентированной на результатные показатели бюджета, войдет в непреодолимое противоречие с современными экономическими и социальными реалиями.

В основе функционирования системы управления по результатам лежат два базовых принципа. Во-первых, это принцип декомпозиции задач (плановых заданий) «сверху вниз», т. е. разложение задач (заданий) на подзадачи на всех ступенях управленческой иерархии, обеспечивающий достижение исходной, главной цели как завершающего результата деятельности. Во-вторых, это принцип обратной связи «снизу вверх» как один из важнейших признаков системы и системности, предусматривающий возможные корректировки задач, уровни их приоритетности и сроки решения. Эти и другие принципы управления по результатам объективно приводят к изменениям в самой концепции управления. Из «надзорно-наладочного» инструмента, нуждающегося в контроле, управление превращается в искусство прогнозирования, постановки новых задач в расчете на достигаемые результаты. При управлении по результатам в бюджетном секторе центральное место принадлежит управленческому рычагу, в качестве которого выступает принцип бюджетного финансирования (бюджетирования).

Принципы управления по результатам в бюджетном секторе направлены на достижение конечных результатов, описанных перечнем показателей и критериев. В процессе формирования бюджета сначала определяются основные цели и желаемые результаты, выстраивается дерево целей, устанавливаются параметры конечных результатов. Цели формируются от целей верхнего уровня и декомпозируются на показатели среднего и нижнего уровней. Показателями нижнего уровня – уровня бюджетного сектора, критериями на нижнем уровне планирования бюджета региона могут выступать параметры региональных бюджетных услуг.

Когда та или иная программа социально-экономического развития региона формулируется на основе планируемых результатов, то фокус бюджетного контроля со стороны директивных органов может быть смещен с формирования бюджета по конкретным бюджетным статьям (вводимые ресурсы) и контроля за расходованием средств на достижение результатов в соответствии с заданными для них параметрами (количество, качество,

своевременность) в пределах установленной общей суммы. В связи с таким изменением акцента в пользу результатов, как правило, возникает необходимость в развитии систем контроля за результатами деятельности и их оценкой. При этом бюджетные ресурсы утверждаются на основе планируемых результатов или групп результатов, которые формируются по группам однородных результатов.

Возвращаясь к принципам бюджетного финансирования как к решающему рычагу при управлении по результатам, необходимо обратить внимание на процесс эволюции методов бюджетного финансирования, который составляет основу бюджетной политики и развивается от решения простых задач к решению более сложных.

В условиях конкуренции следование концепции управления на результат объективно ориентирует экономические субъекты на повышение качества деятельности. Носителями (субъектами) конкурентных отношений являются уже не только бизнес-системы, но и само государство – его отдельные территориальные образования – регионы и муниципалитеты. Переход к управлению результатами дает преимущества для всех участников процесса. У парламента и правительства появляется более качественная и прозрачная информация о результатах использования бюджетных средств, возможность прямого контроля за эффективностью работы государственного сектора. Министерства и подведомственные им организации получают возможность целенаправленно, адресно планировать бюджетные ресурсы в соответствии с объемами реализуемых полномочий; самостоятельность в оперативном управлении расходами; возможность стимулировать персонал по конкретным результатам деятельности. Таким образом, создаются необходимые предпосылки для эффективного использования бюджетных ресурсов на основе прямых и обратных связей. Это означает одно важное обстоятельство: бюджетное планирование приобретает ключевые признаки системности, адекватно вписываясь в институциональную среду рыночной экономики.

Сущность управления и финансирования, ориентированных на результат, заключается в переносе в государственный и муниципальный секторы региональной экономики принципов распределения ресурсов, оценки результативности и эффективности расходов, характерных для корпоративного сектора в рамках жестких бюджетных ограничений:

- планирование по видам расходов заменяется на планирование социально-экономической результативности деятельности учреждений бюджетной сферы (по параметрам бюджетных услуг);
- распределение бюджетных средств зависит от достижения показателей социально-экономической результативности;
- бюджетные средства распределяются по бюджетным программам;
- бюджетные программы формулируются на основе общих целей, задач и приоритетов, согласованных с законодательными органами и населением;
- распорядители (получатели) бюджетных средств свободны в выборе способов достижения поставленных перед ними целей и задач;

- ответственность распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей за конечный результат усиливается;
- контроль использования бюджетных средств смещается с внешнего контроля за целевым использованием средств к внутреннему контролю за эффективностью расходов.

Одной из важнейших проблем (если не самой важной), которую необходимо решить при внедрении управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, является: что именно считать результатом деятельности администраторов бюджетных средств? От правильной формулировки результата зависят итоги управленческой деятельности региональных органов власти.

Основные компоненты реформирования бюджетного процесса в направлении бюджетного финансирования, ориентированного на результат, включают:

- создание такого механизма планирования бюджетных расходов и подготовки проекта бюджета, при котором заранее определяются и формализуются цели, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств; система показателей, на основе которой будет осуществляться мониторинг степени достижения поставленных целей;

- предоставление распорядителям и получателям бюджетных средств большей свободы в принятии решений по наиболее эффективной, с точки зрения достижения поставленных целей, структуре расходов;

- повышение ответственности распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путем внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности, позволяющей отслеживать степень выполнения принятых на себя обязательств на основе установленных показателей конечных и непосредственных результатов деятельности;

- внедрение эффективной системы стимулирования государственных служащих, иных работников бюджетной системы, а также руководителей государственных органов и их подразделений по результатам деятельности и степени личного вклада в достижение таких результатов.

В соответствии с этими принципами при подготовке проекта бюджета главные распорядители бюджетных средств должны обосновывать объемы и структуру своих расходных потребностей, формулируя:

- стратегические цели деятельности, которые они намереваются достичь с учетом стратегии правительства на среднесрочную и долгосрочную перспективу и в соответствии с закрепленными за ними основными функциями;

- основные задачи, через решение которых реализуются поставленные стратегические цели и соответствующие им конкретные направления деятельности, связанные с оказанием услуг определенного качества и объема и достижения определенного эффекта от их предоставления конечным потребителям (населению, предприятиям и т.п.);

- внутриведомственные и межведомственные (федеральные целевые и иные) программы, посредством которых обеспечивается реализация конкретных направлений деятельности и решение основных задач.

Главное отличие ныне действующей системы бюджетного финансирования от управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, состоит в том, что бюджет, ориентированный на результат, стимулирует государственные органы сосредоточить внимание на целях и результатах своей деятельности. Так, отправной точкой управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, является определение конечных результатов расходования бюджетных средств и показателей, на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей, т.е. удовлетворенность населения объемом и качеством оказанных бюджетных услуг.

Система управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, преследует общую цель – повышение эффективности управления государственным сектором. Так, результатом такого подхода должно стать более эффективное распределение государством бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями государственной политики (между конкурирующими статьями расходов) и повышение эффективности их использования. Для общества ценность рассматриваемого подхода состоит в том, что оно позволяет лучше понять, какие цели ставит перед собой правительство, насколько они отвечают потребностям населения и в какой степени правительству удается достичь поставленных целей.

Основными критериями оценки работы государственных органов в соответствии с принципами управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, являются экономическая эффективность государственных программ, т. е. соотношение объема предоставленных услуг и затрат на их предоставление, и социальная эффективность, под которой понимается степень достижения конечных результатов, последствий, социальных эффектов программ.

Отличительной особенностью бюджета, ориентированного на результат, является гибкость, которая заключается в том, что администратор программы может корректировать годовой финансовый план по итогам системного мониторинга результативности управления, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию государственного управления, а также для поощрения субъектов, достигших наилучших значений показателей. Кроме того, переход к формированию бюджета, ориентированного на результат, дает возможность повысить прозрачность бюджетных расходов и их ориентацию на достижение конечных результатов, что означает возможность повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Концепция управления и бюджетного финансирования, ориентированного на результат, является механизмом содержательного анализа проводимой государственной политики в различных направлениях. Иными словами, цель здесь – выбор эффективных направлений государственной политики. Под эффективными в этом смысле следует понимать наиболее актуальные, востребованные обществом, реализующие стратегию развития задачи и направления деятельности. Механизм управления и бюджет-

ного финансирования, ориентированного на результат, предназначен для совершенствования процесса производства государством общественных услуг, т. е. для наиболее эффективной реализации государственной политики.

Список литературы

1. *Лавров А.М.* Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. М.: КомКнига, 2005. 75 с.
2. *Решетников М.Г.* Бюджетирование по результатам: взгляд из одного региона // Экон. политика. 2008. № 1. С. 204-208.
3. *Чиркунов О.А.* Государство и конкуренция // Экон. политика. 2008. № 1. С. 196-203.
4. *Чиркунов О.А.* Региональная политика: Условие развития – конкуренция // Ведомости. 2009. № 136 (1663).