

Реализация концепции бюджетирования, ориентированного на результат, в государственных (муниципальных) учреждениях социальной сферы

© 2015 Отришко Марина Олеговна
кандидат экономических наук, доцент

© 2015 Меликсетян Светлана Николаевна
кандидат экономических наук

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)
344002, Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, д. 69
E-mail: m.s88@bk.ru, starka13@mail.ru

Отражены особенности и перспективы реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в государственных (муниципальных) учреждениях социальной сферы; раскрыты преимущества внедрения концепции БОР для участников бюджетного процесса, приведена аргументация необходимости применения показателей результативности в государственных (муниципальных) учреждениях.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) учреждения; бюджетирование, ориентированное на результат; социальная сфера.

В последнее десятилетие все настойчивее проявляется необходимость в повышении конкурентоспособности учреждений социальной сферы, которая заключается в том, что государственные (муниципальные) учреждения должны адекватно соответствовать современным рыночным условиям. Это обуславливает потребность в модернизации системы государственных (муниципальных) учреждений, в том числе через поиск инновационных форм и методов управления финансами.

Управление финансами в условиях реализации реформы бюджетного процесса требует научного обоснования управленческих решений, рассмотрения его (управления) как процесса целенаправленного воздействия на специфические финансовые отношения, складывающиеся на уровне государственных (муниципальных) учреждений, и соответствующие им объемы финансовых ресурсов с применением финансового инструментария и современных технологий, обеспечивающих финансовую устойчивость и финансовую независимость учреждений, оказывающих социальные услуги, в достижении их целей и задач функциональной и финансово-хозяйственной деятельности.

В данной связи представляется необходимым усиление роли таких финансовых методов, как бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), финансовый менеджмент, внутренний финансовый контроль.

В международном финансовом мире давно предпринимались попытки решения проблемы повышения эффективности бюджетных расходов на основе реформирования системы управления бюджетным процессом, поиска введения разработок результативности деятельности государственных структур, учреждений, организаций и смещения акцентов управления с затрат на результаты. Так, уже в 30-х гг. XX в. возник термин “performance budgeting”, позднее породивший образование нового термина “new public management” (новое государственное управление), характеристика которого была дана Дэвидом Осборном и Тэвидом Габлером в их работе “Изобретая государство заново” (Reinventing Government). Сущность процесса нового государственного управления заключалась в следующем: новый формат смещал акцент на результаты от расходов бюджета, тогда как традиционное бюджетирование, ориентированное на бюджетные ресурсы (input-oriented), акцентируется, в первую очередь, на сумму затрат бюджета.

Метод бюджетирования, ориентированного на результат, в настоящее время с успехом используется в Австрии, Канаде, Нидерландах, Швеции, а также в странах с переходной экономикой. Суть его заключается в переходе от планирования бюджетных затрат и контроля за их целевым использованием к эффективному управлению бюджетными затратами и их результатами.

Преимущество БОР - в избавлении от надзора со стороны контролирующих органов и расширении свободы действий учреждений, оказывающих социальные услуги, при выполнении государственных функций в установленной сфере деятельности, а в целом для общества ценность бюджетирования, ориентированного на результат, состоит в том, что оно позволяет лучше понять, какие цели ставят перед собой государственные (муниципальные) учреждения, насколько их функциональная деятельность отвечает потребностям различных групп населения и в какой степени учреждениям удастся достичь поставленных целей.

Для государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги, от внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, можно определить ряд преимуществ:

- возможность реального самостоятельного расходования бюджетных ассигнований и внебюджетных финансовых ресурсов для достижения поставленных целей (самостоятельность в оперативном управлении предстоящими расходами, экономия материальных, финансовых и трудовых ресурсов, изменение структуры затрат при соблюдении лимитов ассигнований в рамках программно-целевого метода планирования и финансирования);

- повышение результативности расходов государственных (муниципальных) учреждений за счет улучшения качества процесса управления финансами (к традиционным ключевым составляющим процесса управления: финансовому планированию, оперативному управлению и финансовому контролю - в процесс управления финансами также вводятся: механизм управления финансовыми рисками, финансовая мотивация, мониторинг, управленческий учет и внутренний финансовый контроль, ориентированный на результат);

- возможность поиска и использования наиболее эффективных государственных и рыночных финансовых инструментов.

Актуальность внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в сферу учреждений, оказывающих социальные услуги, была вызвана необходимостью трансформации существовавших подходов к финансовому планированию и осуществлению функциональной и финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений в соответствии с происходящими изменениями в экономике и социальной сфере, а также обусловлена необходимостью:

- повышения результативности деятельности государственных (муниципальных) учреждений и качества оказываемых ими услуг;

- выявления финансовых резервов роста финансовых ресурсов и усиления контроля за финансовыми потоками учреждений и их структурных подразделений;

- оптимизации бюджетных расходов; и др.

Идея бюджетирования, ориентированного на результат, впервые нашла отражение в Бюджетном послании Президента на 2001 г., где было заявлено: "Мы будем тратить деньги на учреждения социальной сферы таким образом, чтобы объем бюджетных расходов напрямую зависел от конечного результата деятельности каждого учреждения"¹. Однако следует отметить, что идея эффективного и рационального расходования бюджетных средств для российского государства не нова. Ранее в письме Министерства финансов СССР от 4 февраля 1965 г. № 38 "О методическом пособии по планированию расходов на содержание высших учебных заведений" сказано, что "необходимо установление единого порядка планирования расходов на содержание... заведений в целях усиления контроля за правильным и рациональным расходованием бюджетных средств"².

В Российской Федерации одним из главных побудительных мотивов внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, явилась возможность более эффективного распределения (перераспределения) бюджетных ассигнований между федеральными органами исполнительной власти на основе полной информации о результатах их функциональной деятельности. В дальнейшем этот процесс получил развитие в ходе реализации бюджетной реформы и реформы бюджетного процесса.

У учреждений социальной сферы, оказывающих социальные услуги, как субъектов сектора государственного управления, с одной стороны, и субъектов, функционирующих в "поле" рыночных отношений, с другой стороны, возникает объективная потребность в разработке своей собственной стратегии перехода от управления затратами к управлению результатами и реализации бюджетирования, ориентированного на результат. В этой связи учитывается организационно-правовая форма учреждений как государственных (муниципальных) учреждений (казенное, бюджетное, автономное), их финансовая самостоятельность, формы и методы финансового обеспечения функциональной и финансово-хозяйственной деятельности (рис. 1).

Реализация концепции бюджетирования, ориентированного на результат, применительно к государственным (муниципальным) учреждениям предусматривает:

- определение стратегических целей учреждений, оказывающих общественные услуги, а именно ожидаемые социально-экономические ре-

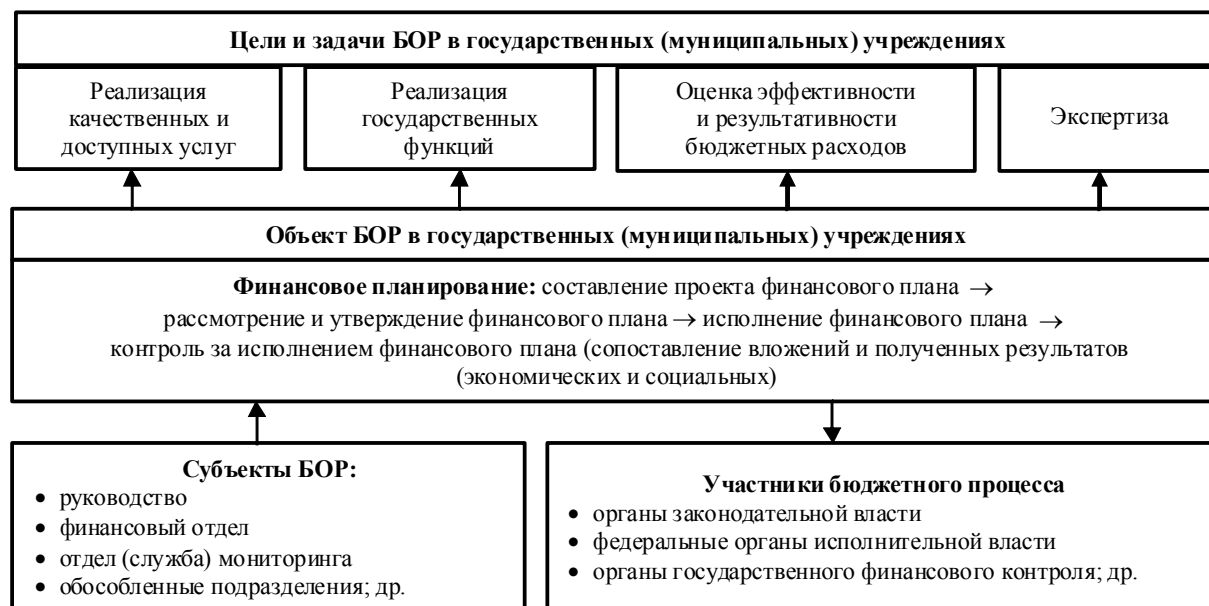


Рис. 1. Реализация концепции бюджетирования, ориентированного на результат, в государственных (муниципальных) учреждениях

зультаты, которые должны быть достигнуты в процессе осуществления функциональной и финансово-хозяйственной деятельности: например, повышение качества оказываемых услуг, укрепление финансового потенциала;

- определение тактических задач - планируемые конечные результаты деятельности государственного (муниципального) учреждения, направленные на достижение стратегических целей;
- мониторинг, диагностику и организацию внутреннего финансового контроля, ориентированного на результат и достижение намеченных целей;
- формирование объема бюджетных средств и внебюджетных финансовых ресурсов, необходимых для достижения запланированного социально значимого эффекта в результате предоставления качественных услуг.

Следует отметить, что показатели результативности играют все большую роль в характеристике как функциональной, так и финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений, что связано с усилением конкуренции на международном и национальных рынках социальных услуг и с повышением значимости стратегического финансового планирования и бюджетирования, ориентированного на результат³.

Показатели результативности деятельности учреждений, оказывающих социальные услуги, представленные в их программных или оперативных документах, авторы подразделяют на показатели финансовой результативности и на показатели конечной социальной результативности.

Показатели финансовой результативности деятельности включают непосредственно результаты деятельности государственных (муниципальных) учреждений, которые связаны с предоставлением образовательных, медицинских или иных услуг определенного качества и объема. К показателям конечной социальной результативности следует отнести социально-экономический эффект от предоставленных услуг для их получателей.

Показатели финансовой результативности деятельности учреждений, оказывающих социальные услуги, легче поддаются идентификации и оценке, чем показатели социальной результативности, которые представляют большой интерес для социальных групп, потребляющих соответствующие услуги, и для государства в целом.

Опираясь на посыл, что бюджетирование, ориентированное на результат, в деятельности государственных (муниципальных) учреждений является финансовым методом, дадим следующее определение: “Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой комплекс специфических шагов и действий, взаимосвязанных и взаимообусловленных, предпринимаемых в финансово-хозяйственной деятельности, путем использования финансовых форм, рычагов и инструментария для достижения основной цели: переход от управления затратами к управлению результатами”⁴.

Представляется, что данное определение не только раскрывает сущностную характеристику бюджетирования, ориентированного на результат, но и свидетельствует о его тесной связи со

всем перечнем функциональных элементов процесса управления финансами в системе учреждений, оказывающих социальные услуги. Иными словами, последовательно структурированные функциональные элементы процесса управления финансами - это и есть весь процесс управления финансами государственных (муниципальных) учреждений: бюджетирование, ориентированное на результат.

Вместе с тем в учреждениях, оказывающих социальные услуги, основные сложности внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, связаны именно с обоснованием показателей результатов их деятельности. На протяжении долгого периода времени в качестве основного показателя конечного результата деятельности, например, высшего учебного заведения, применялась численность студентов, закончивших вуз в установленные сроки, а лечебно-профилактического учреждения - количество пролеченных больных. Однако представляется, что данные показатели в полной мере не отражают не только качество оказанных услуг, но и эффективность функциональной деятельности учреждений⁵.

Сказанное предопределило наличие острой дискуссии, как в научной, так и в профессиональной сферах, о необходимости использования показателей результативности не только на этапе комплексной оценки функциональной и финансово-хозяйственной деятельности учреждений, оказывающих социальные услуги, но и на этапе их финансирования, связанного с определением его объемов (см. таблицу).

образовательных, медицинских, культурных и других услуг, или набора таких показателей. Однако до сих пор не удалось предложить набор таких показателей, которые отвечали бы критериям точности, адекватности, неманипулируемости и относительной дешевизны расчетов.

Меры совершенствования бюджетного процесса могут оказывать как локальный эффект, так и приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, финансового планирования в государственных (муниципальных) учреждениях, но и саму концепцию управления государственными (муниципальными) расходами. В этой связи дальнейшее совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения качества управления финансами и результативности государственных (муниципальных) ресурсами (рис. 2).

Как свидетельствует схема, приведенная на рис. 2, в условиях внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в государственных (муниципальных) учреждениях бюджетное финансирование приобретает свои особенности: изменяется порядок финансирования расходов, появляется новый инструментарий (субсидии на государственное задание, целевые программы, коды бюджетной классификации и др.), меняется содержание этапов менеджмента процесса финансирования и др.

Аргументация необходимости применения показателей результативности в государственных (муниципальных) учреждениях

| Аргументы "за" и "против" применения показателей результативности в государственных (муниципальных) учреждениях | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| "За" | "Против" |
| Связь объемов финансирования с конечными результатами стимулирует не только более рациональное, но и более эффективное использование ресурсов получателями бюджетных средств | Относительно легко измеряемые показатели, как правило, не являются показателями конечного результата, не отражают реальное качество работы государственных (муниципальных) учреждений |
| Бюджетирование, ориентированное на результат, позволяет оценивать эффективность государственной политики в социальной сфере, распределять ответственность между различными уровнями власти и другими организациями, сравнивать работу конкурентов и выявлять резервы роста "на местах" | Применение бюджетирования, ориентированного на результат, может привести к феномену "работы на показатель" и интерпретации полученных значений показателей с учетом субъективного фактора у получателей бюджетных средств |
| Использование показателей результативности даже без прямой увязки с финансированием стимулирует государственные (муниципальные) учреждения к улучшению их работы, повышает их открытость и подотчетность обществу | Не наблюдается прямой связи между качеством оказанных услуг и объемами финансирования, по крайней мере, в краткосрочном и среднесрочном периодах |

В ходе обсуждения данного дискуссионного вопроса предпринимаются попытки создания интегрального показателя, отражающего качество

Таким образом, можно заключить, что бюджетирование, ориентированное на результат, в системе государственных (муниципальных) уч-

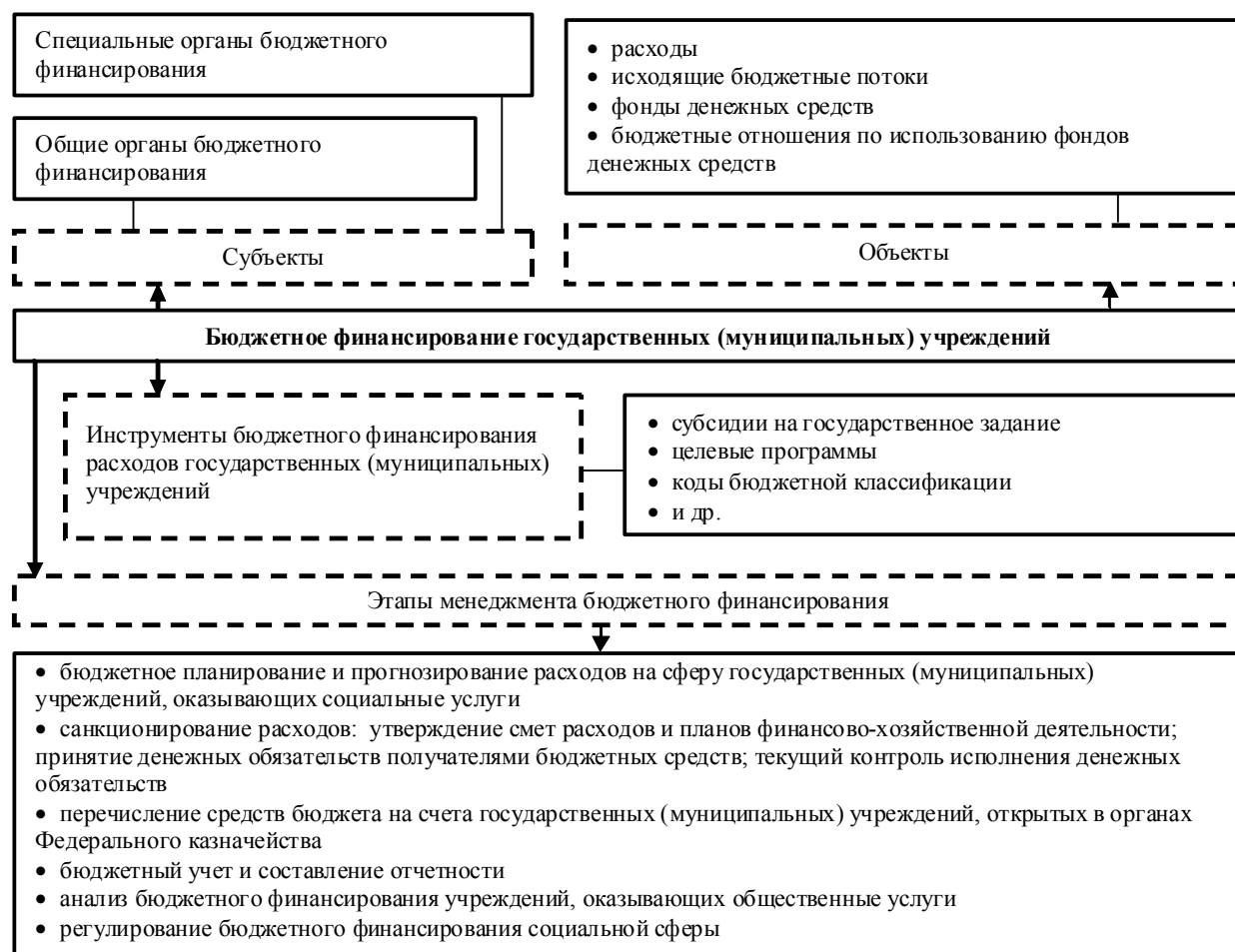


Рис. 2. Специфика бюджетного финансирования государственных (муниципальных) учреждений в условиях внедрения бюджетирования, ориентированного на результат

реждений социальной сферы играет важную роль как в формировании конкурентных преимуществ учреждений на внутреннем и внешних рынках оказываемых услуг, так и в процессе финансирования со стороны государства в условиях реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат.

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: www.kremlin.ru.

² О методическом пособии по планированию расходов на содержание высших учебных заведений :

письмо Министерства финансов СССР от 4 февр. 1965 г. □ 38. URL: www.libussg.ru.

³ Романова Т.Ф., Меликсетян С.Н. Мониторинг качества управления финансами высших учебных заведений // Финансовые исследования. 2014. □ 1.

⁴ Меликсетян С.Н. Управление финансами вузов в условиях бюджетной реформы : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. Ростов-на-Дону, 2013.

⁵ Отришко М.О. Финансовый аспект развития медицинского страхования в современной России : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. Ростов-на-Дону, 2008.

Поступила в редакцию 06.04.2015 г.