

ЦЕННОСТНО-СТОИМОСТНЫЙ МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

© 2014 П.Е. Мазеев*

Ключевые слова: бюджетирование, ориентированное на результат, государственная услуга, показатель качества, затраты, стоимость.

Предлагается дополнить механизм финансирования бюджетного учреждения культуры по состоянию ключевых показателей качества расчетом эффективности финансирования отдельных показателей.

В настоящее время в России структура финансирования государственных услуг учреждений культуры может быть представлена по схеме рис. 1. Схема составлена автором на основании обобщения нормативных источников. В данной схеме следует выделить четыре уровня распределения ресурсов и соответствующие им процедуры финансирования.

Первый уровень обусловлен применением административной модели распределения общественных ресурсов и связан с выделением бюджетных ассигнований государственными органами культуры (министерствам культуры) для последующего распределения указанных средств между организациями культуры и отдельными направлениями культурной деятельности.

Второй уровень финансирования культуры предполагает использование модели распределения общественных средств “на расстоянии вытянутой руки”. Данный принцип (The arm’s length principle) был использован впервые при осуществлении послевоенной реформы поддержки культуры в Великобритании и сейчас активно применяется в Евросоюзе¹. В этом случае правительство определяет только общий объем государственной поддержки культуры. Дальнейшим же распределением общественных средств ведают независимые от правительства посреднические организации - фонды поддержки искусства, культурного наследия, образования и науки. Указанная модель предполагает участие в распределении

в процессе и представителей общественности. Из них обычно и формируются советы таких организаций, которые на конкурсной основе принимают решения о конкретных размерах и адресности субсидий. Применение данной модели обосновано необходимостью адресной поддержки создателей, собирателей и хранителей культурных ценностей, а также конкретных проектов в области культуры. Принцип “на расстоянии вытянутой руки” и конкурсные процедуры отдаляют представителей государственной власти от денег, а получателей средств от чиновников, уменьшая влияние последних на распределение финансовых ресурсов. Однако вместе с этим снижается адекватность распределения средств тем интересам общества, для реализации которых средства предназначались. Это вызвано существованием противоречия между детерминизмом указанных интересов и стохастичностью распределения, основанного на конкурсной процедуре.

Третий уровень связан с еще большим “вытягиванием руки”. На этом уровне применяется модель квазирыночного распределения ресурсов, при которой используется налоговый механизм: государство определяет “правила игры”, предоставляя соответствующие льготы участникам культурной деятельности. Отказываясь от части налоговых поступлений в соответствующие бюджеты, государство фактически предоставляет самим налогоплательщикам решать вопрос, кому и в каком объеме надо оказать под-

* Мазеев Павел Евгеньевич, руководитель управления бюджетного планирования и финансов департамента финансового планирования, правового и кадрового обеспечения министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области. E-mail: mazeevpavel@yandex.ru.

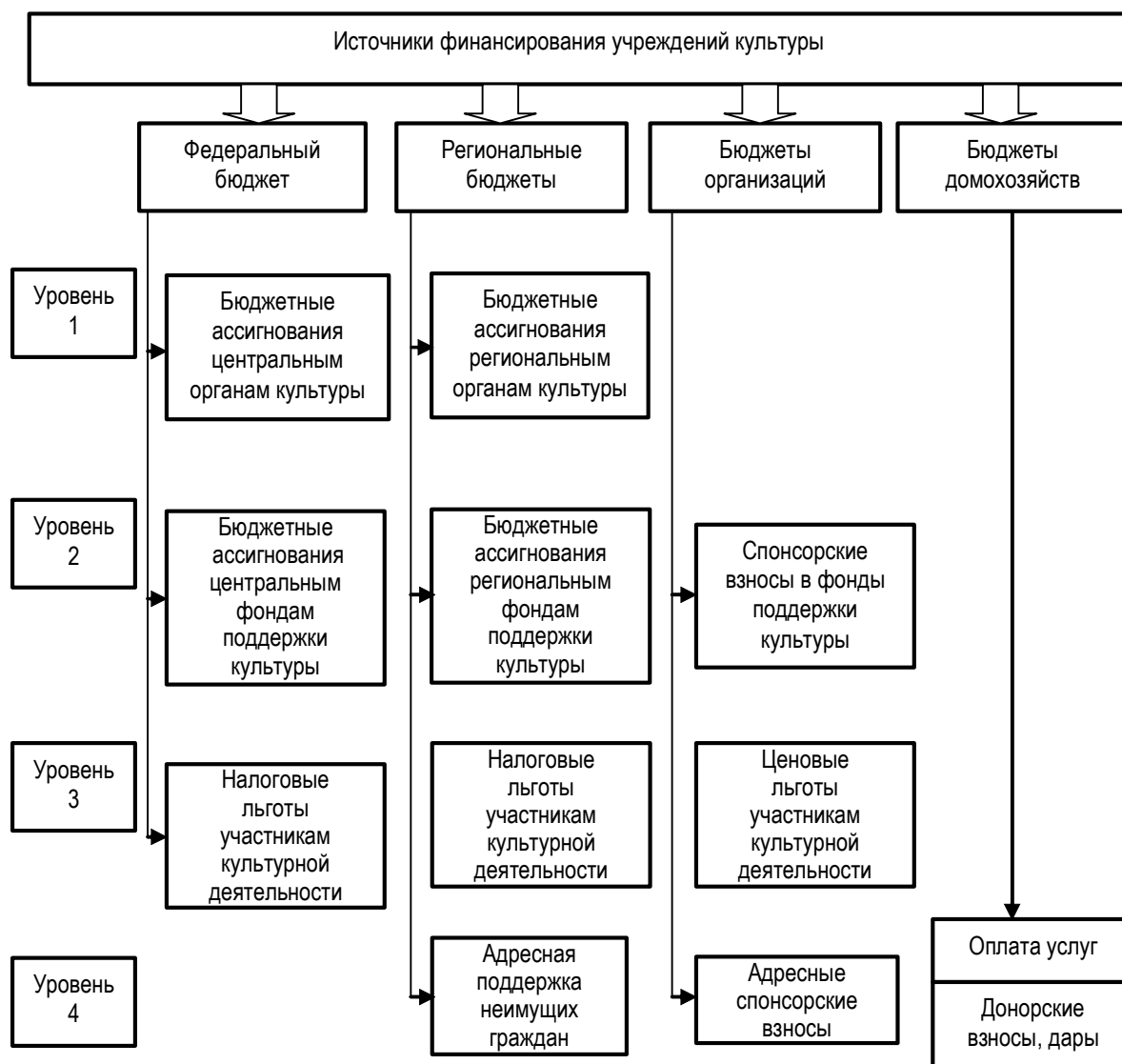


Рис. 1. Механизм финансирования государственной услуги

держку. Подобные же задачи решают и ценовые льготы предприятий. При этом налоговая политика федеральных и региональных властей может различаться в меру их полномочий и поставленных целей.

Четвертый уровень предполагает распределение общественных средств путем “денежного голосования” самих потребителей. Максимальная степень демократизации процессов распределения достигается именно в этой квазирыночной модели, где сами потребители исходя из собственных предпочтений и возможностей определяют, каким организациям культуры следует отдать принадлежащие им средства (в виде платы за услуги этих организаций, в форме культурных ваучеров - полученных от государства социальных трансфертов, а также в виде прямых пожертвований и даров). Аналогично и предприятия других секторов эконо-

мики решают вопрос об адресной поддержке организаций культуры, создателей, собирателей и хранителей культурных ценностей.

Существенная проблема механизма финансирования государственных услуг в сфере культуры, изложенная в настоящей статье, заключается в том, что бюджетное задание не включает в себя качественные показатели оказываемой государственной услуги. Это недостаточно стимулирует руководство и сотрудников бюджетных учреждений повышать качество услуги и снижать затраты на ее оказание потребителю.

Ранее нами был рассмотрен метод финансирования развития услуги учреждения культуры, основанный на выявлении и ранжировании показателей качества государственной услуги библиотеки и музея².

Основой разрабатываемого механизма является ценностно-ориентированная концеп-

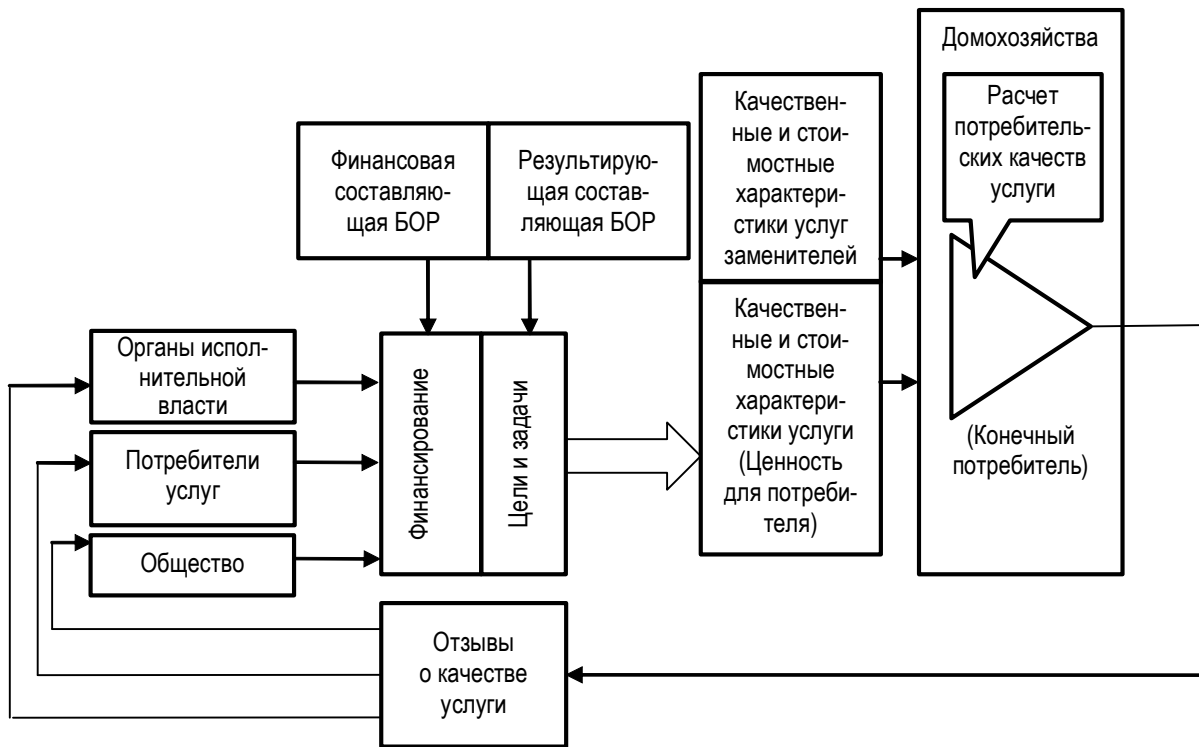


Рис. 2. Ценностно-ориентированная модель финансирования учреждений культуры и искусства на основе БОР

ция оказания услуги, схема которой приведена на рис. 2.

Каркас в данном случае задают потребители услуг, органы исполнительной власти и общество в целом. На данный каркас накладываются финансовая и результирующая составляющие бюджетирования, ориентированного на результат, определяющие конкретные цели и задачи в соответствии с потребностями общества. Контрольными точками являются качественные и стоимостные характеристики услуг, а также услуг-заменителей, которые оцениваются домохозяйствами как конечными потребителями. Результаты этой оценки являются базовым элементом для корректировки входящего управленческого воздействия со стороны органов власти и общества на первоначальном этапе. Оценка итоговых показателей качества государственной услуги учреждения культуры Q проводится по формуле

$$Q = \sum_i a_i q_i', \quad i = \overline{1, n}, \quad (1)$$

где a_i - показатель относительной важности индикатора качества 1-го уровня, $\sum_i a_i = 1$; q_i' - показатель качества 1-го уровня.

В свою очередь, показатель качества 1-го уровня

$$q_i' = \sum_j b_j q_{ij}'', \quad j = \overline{1, m}, \quad (2)$$

где b_j - показатель относительной важности показателя качества 2-го уровня, $\sum_j b_j = 1$; q_{ij}'' - показатель качества

2-го уровня, оцениваемый по балльной шкале экспертным опросом.

Для оценки качества услуги разрабатывались шкалы (табл. 1). Ниже для примера представлена шкала параметра "Простота и ясность изложения информационных источников государственной услуги.

Показатели качества 2-го уровня влияют на итоговый показатель Q как $a_i b_j q_{ij}''$. При планировании уровня качества государственной услуги можно, таким образом, определить, как влияет на итоговый показатель изменение планируемого показателя качества 2-го уровня на 1 балл. Проранжировав показатели 2-го уровня по критерию влияния их на итоговый показатель, можно получить ценностную характеристику качества государственной услуги.

Таблица 1

Шкала параметра “Простота и ясность изложения информационных источников”

Балл	Состояние объекта по параметру "Простота и ясность изложения информационных источников"
0	Информационные источники отсутствуют
1	Информационные источники находятся в труднодоступных местах, содержат не актуальную информацию, шрифт нечитаемый, отсутствуют логические разделы, стиль изложения не соответствует целевой аудитории, имеются орфографические и синтаксические ошибки, объем предлагаемой информации не соответствует возможностям восприятия аудитории, не используются иллюстрации и иные графические маркеры, нет перевода на иностранный язык
2	Информационные источники соответствуют 8 из перечисленных в п. 1 характеристик
3	Информационные источники соответствуют 7 из перечисленных в п. 1 характеристик
4	Информационные источники соответствуют 6 из перечисленных в п. 1 характеристик
5	Информационные источники соответствуют 5 из перечисленных в п. 1 характеристик
6	Информационные источники соответствуют 4 из перечисленных в п. 1 характеристик
7	Информационные источники соответствуют 3 из перечисленных в п. 1 характеристик
8	Информационные источники соответствуют 2 из перечисленных в п. 1 характеристик
9	Информационные источники соответствуют 1 из перечисленных в п. 1 характеристик
10	Информационные источники не содержат в себе указанных в п. 1 характеристик

Ранжирование показателей качества 2-го уровня является важным, но не достаточным условием принятия решения по развитию качественных характеристик рассматриваемой государственной услуги. Поэтому предлагается дополнить разработанный ранее меха-

низм блоком расчета эффективности финансирования отдельных составляющих показателей качества. Для этого предлагается дополнение к рассмотренному ранее методу, основанное на стоимостной оценке управления качеством государственной услуги.

Таблица 2

Пример ранжирования показателей качества по экономической эффективности

Показатель 2-го уровня	Ит. вес	Н, тыс. руб.	Пр. 3	Ранг
Человеческие качества (умение обеспечить доброжелательную атмосферу, внимательность, предупредительность по отношению к потребителям)	0,165	180	1090,9	1
Частота обновления и актуализации информации на сайте	0,04	60	1500	2
Профессиональный уровень персонала	0,135	250	1851,9	3
Расширение способов информирования о деятельности библиотеки	0,03	60	2000	4
График работы учреждения	0,0875	250	2857,1	5
Повышение доли библиотечных фондов, переведенных в электронную форму, в общем объеме библиотечного фонда	0,07	340	4857,1	6
Стоимость конечного результата услуги (для платных услуг)	0,0525	400	7619	7
Предоставление доступа к изданиям, переведенным в электронный вид, хранящимся в библиотеках субъекта Российской Федерации, в том числе к фонду редких книг	0,07	600	8571,4	8
Простота и ясность изложения информационных источников	0,02	180	9000	9
Комфортность помещений учреждения	0,0525	900	17143	10
Увеличение собственных баз данных по сравнению с предыдущим годом	0,0225	400	17778	11
Широкий спектр библиотечных услуг	0,0375	1500	40000	12
Увеличение количества ежегодных поступлений новых экземпляров в фонд библиотеки	0,0375	2000	53333	13
Наличие специальных приспособлений и/или устройств для доступа маломобильных пользователей (пандусы, ориентирующие поручни, подъемные устройства, специальные указатели и т.п.)	0,0875	10000	114286	14

Оценив состояние анализируемой государственной услуги по рассматриваемому параметру, необходимо рассчитать стоимость перехода уровня качества на следующий пункт для каждого показателя качества второго уровня Cq''_{ij} , во что может обойтись такое улучшение в существующих экономических условиях. Затем определим приведенные затраты итогового показателя качества AC^Q по формуле

$$AC^Q = \frac{Cq''_{ij}}{a_i b_j}, \quad (3)$$

где Cq''_{ij} - показатель качества 2-го уровня;
 a_i - показатель относительной важности индикатора качества 1-го уровня; b_j - показатель относительной важности индикатора качества 2-го уровня.

Проранжировав приведенные затраты показателей качества второго уровня от минимального значения, сможем определить наиболее эффективные (табл. 2).

Предлагаемый подход будет полезен при планировании расходов на реализацию государственных программ развития культуры как на региональном, так и на федеральном уровне, а также для проведения интегральной оценки эффективности вложенных в развитие отрасли культуры средств.

¹ Klamer A., Petrova L., Mignosa A. Financing the arts and culture in the European Union. Brussels: European Parliament, 2006. URL: www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN.

² Мазеев П.Е., Павлович В.Е. Механизм финансирования государственной услуги в бюджетировании, ориентированном на результат // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2013. № 9 (107). С. 50-55.

Поступила в редакцию 12.03.2014 г.