

ПРОБЛЕМЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

© 2011 Р.А. Зеленкова*

Ключевые слова: бюджетная услуга, муниципальная услуга, показатель, качество, результативность, бюджетирование, ориентированное на результат.

Исследуются основные подходы к определению понятия “результативность бюджетных расходов”, в том числе результативности финансирования муниципальных (бюджетных) услуг. Рассматриваются проблемы определения показателей результатов для оценки результативности бюджетных услуг в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, на муниципальном уровне.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в муниципальных образованиях имеет свою специфику, поскольку именно на этом уровне управления общественными финансами осуществляются расходы бюджета на приобретение благ и услуг для населения. Однако эти расходы в настоящее время не в полной мере увязаны с реальными потребностями населения в получении бюджетных услуг, с качеством предоставления этих услуг, с результатами деятельности организаций - исполнителей услуг.

Законодательным обоснованием планирования и учета расходов бюджетов в разрезе государственных (муниципальных) услуг являются положения Бюджетного кодекса, вступившие в силу с 1 января 2009 г. (ст. 69.1, 69.2, 78.1, 131, 158, 174.2). Они определяют необходимость перехода от финансирования бюджетных учреждений к финансированию бюджетных услуг. Однако такой переход не может быть осуществлен одномоментно и требует глубокой методологической проработки и опробации. На местном уровне предоставляется большинство услуг, в которых нуждается население, и органы местного самоуправления несут ответственность за их предоставление. Тем не менее, по данным Совета Федерации, только 2 % муниципальных образований в России являются самодостаточными. Поэтому, в условиях ограниченности бюджетных средств органы местного самоуправления зачастую решают в принципе нерешаемую задачу: получить мак-

симальный результат при минимизации муниципальных ресурсов. Объем возложенных на муниципалитеты обязательств по предоставлению населению услуг превышает имеющиеся ресурсные возможности, поскольку бюджеты формируются не в соответствии с потребностями, а исходя из ограниченных экономических возможностей.

Тем не менее, в соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса РФ¹ с 1-го января 2008 г. одним из принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Он 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 или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Однако в Бюджетном кодексе РФ нет определения того, что является “заданным результатом”, в чем он выражается и как измеряется, а также что считать “наилучшим результатом”.

Как отмечает С.В. Барулин, в этом принципе, по сути, понятия результативности и эффективности отождествляются².

Определение результативности бюджетных расходов, данное в постановлении Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 “О мерах по повышению результативности бюджетных расходов” также не дает четкости,

* Зеленкова Раиса Александровна, соискатель, Самарский государственный экономический университет. E-mail: raisazelenkova@yandex.ru.

поскольку также объединяет в себе, на наш взгляд, определение понятий эффективности и результативности: “соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности”³.

Проблема заключается в том, что вышеуказанный принцип сформулирован с использованием терминологии, которая допускает неоднозначность толкования. Такая ситуация вызывает особенно на муниципальном уровне неизбежность затруднений в применении терминов и реализации вышеуказанного принципа: зачастую устанавливаемые органами власти показатели результатов не позволяют исчислять показатели эффективности, поскольку не имеют количественного выражения и др. Особенность сложившейся ситуации заключается в том, что финансовая практика значительно опередила отечественные теоретические исследования по данному вопросу.

Как отмечает А.В. Улюкаев, в экономической литературе у термина “эффективность” два значения. Первое - результативность, степень достижения планируемого результата. Например, в здравоохранении это увеличение числа здоровых людей с 45 до 78 на сто человек. Второе значение - минимизация издержек на единицу выпускаемого продукта или предоставленных услуг, например, затраты на одно койко-место. Результатом той или иной политики называют последствия для общества от предоставления ему государством товаров или услуг. Например, результат деятельности по борьбе с преступностью - число преступлений в год на тысячу человек. Таким образом, достижение результатов есть цель политики. Соответствие запланированных и полученных результатов характеризует эффективность в смысле результативности, а выполнение плана по предоставлению услуг - эффективность деятельности⁴.

В системе БОР результат определяется как событие, явление или состояние, которое непосредственно связано с целями, задачами, общей миссией той или иной программы, выгода, польза предоставления услуги для ее получателя, социально-значимый результат, являющийся конечным результатом. Результативность определяется как сте-

пень соответствия результата поставленным целям⁵.

Понятие “эффективность” значительно сложнее и многограннее. Для расчета эффективности используется формула, отражающая соотношение полученного результата и затраченных ресурсов. Область значений результативности и эффективности расходов в общественном секторе шире, чем в корпоративном, поскольку появляется дополнительная, не менее важная характеристика - удовлетворенность потребителей услуг. Поэтому наличие столь сложного для анализа элемента делает оценку результативности и эффективности бюджетных услуг значительно более субъективной и труднотандартизированной.

“Результат” - довольно широкое понятие. Результатом может быть качество предоставляемых услуг, воздействие (краткосрочное или долгосрочное), которое было оказано на потребителей услуг, польза или выгода, которую осознают получатели услуг, и т.п. Например, число людей, которые пользуются новым маршрутом автобуса и отмечают удобство расписания; число людей, которые пользуются детскими площадками и довольны ими. В данном случае мнение населения играет важную роль в мониторинге результативности предоставления услуг, так как является одним из главных критериев, позволяющих оценить достигнутый результат⁶.

В отличие от традиционной системы затратного финансирования, дающей ответ на вопрос “сколько средств нужно потратить?”, система БОР позволяет ответить на вопрос “какой общественный результат будет достигнут за счет потраченных средств?”. Новшеством для общественного сектора при реализации реформ стало сочетание централизации при выборе целей расходования бюджетных средств с децентрализацией определения способа их достижения. Однако в отличие от частного бизнеса в общественном секторе не существует механизмов (аналогов “ценовых сигналов” на открытом рынке), позволяющих автоматически регулировать предложение и качество услуг в соответствии со спросом. Более того, мотивация работников в частных структурах отлична от мотивации чиновников. В связи с этим применение БОР в публичном секторе экономи-

ки ведет к необходимости разработки целого комплекса количественных параметров (показателей, индикаторов), на основе которых можно оценивать результативность и эффективность бюджетных расходов.

Одна из основных и сложных задач при внедрении БОР - разработка сбалансированного набора показателей, которые характеризуют предоставленные услуги, результаты их предоставления и взаимосвязь осуществляемой деятельности и результатов. Принято выделять показатели непосредственных и конечных результатов.

Показатели непосредственных результатов отражают объем произведенных услуг на микроэкономическом уровне (на уровне организаций). На макроэкономическом уровне (органы власти, главные распорядители бюджетных средств (ГРБС)) определяют конечные результаты - социальные эффекты. Показатели конечных результатов отражают общественно значимые социальные последствия той деятельности, объемы которой измеряются показателями непосредственных результатов. Это показатели, характеризующие эффект для потребителей от получения бюджетных услуг, т.е. выгоду (пользу). Примерами показателей конечных результатов являются: повышение качества образования; улучшение социальной адаптации выпускников образовательных учреждений; улучшение здоровья населения, снижение смертности от отдельных заболеваний; снижение уровня преступности; повышение безопасности движения.

Самой сложной задачей на макроэкономическом уровне является правильный расчет всех затрат и определение роли (места, доли) каждого из непосредственных результатов в достижении конечного. Каждый конечный результат требует индивидуального рассмотрения, учета специфики отрасли, роли муниципального образования в управлении отраслью и т.д.

Исходя из международной и уже сложившейся в России федеральной практики, для успешного внедрения БОР и соотнесения в среднесрочной перспективе конечных и непосредственных результатов деятельности органов власти и бюджетных учреждений применяются различные инструменты, которые можно разделить на две основные категории:

1) инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие единство муниципальной политики в различных отраслях и по муниципалитету в целом: долгосрочные и ведомственные целевые программы; доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств;

2) инструменты реализации установленных целей и задач: реестр муниципальных услуг (работ); стандарты качества муниципальных услуг, оценка потребности в услугах; оценка стоимости муниципальных услуг; муниципальное задание на оказание услуг.

Инструменты второй категории можно назвать инструментами бюджетирования по услугам.

Цели и задачи отраслевых структурных подразделений местных администраций (ведомств) в значительной части реализуются через подведомственные муниципальные учреждения, которые оказывают услуги населению. Поэтому организация взаимодействия ведомств с учреждениями является неотъемлемой частью реализации принципов управления и бюджетирования, ориентированных на результат. Ориентацией поставщиков бюджетных услуг на результат служит доводимое до них муниципальное задание, поскольку именно в нем устанавливаются показатели, характеризующие качество, объем (содержание) услуги, порядок оказания и категории потребителей соответствующих услуг. Задание также должно содержать требования к отчетности о его исполнении. Поэтому именно оценка исполнения муниципального задания является основой оценки результативности бюджетных услуг.

Показатели качества выступают одним из показателей результатов деятельности учреждений по оказанию бюджетных услуг. Утвержденные стандарты качества бюджетных услуг являются естественной основой для муниципального задания, которое может содержать ссылку на действующие стандарты качества и не детализировать характеристики услуг повторно.

Зарубежный и российский опыт показывает, что внедрение стандартов качества сопряжено с большой ответственностью органов власти перед местным сообществом, поскольку этот процесс сопряжен с риском не-

выполнения стандартов и, прежде всего из-за ограниченности бюджетных средств. Поскольку население информируется о наличии стандартов и привлекается к участию в оценке качества услуг путем проведения опросов, а также обращений с жалобами и предложениями, то это самым непосредственным образом влияет на качество услуг, стимулирует и дисциплинирует исполнителей бюджетных услуг в их деятельности. Таким образом, в условиях ограниченности бюджетных ресурсов успешность этого процесса во многом зависит от взвешенной бюджетной политики, выстраивания четких стратегических целей и текущих задач, а также создания механизмов стимулирования и ответственности для эффективного бюджетного менеджмента.

При выборе показателей для определения результативности бюджетных услуг необходимо стремиться к тому, чтобы они отвечали следующим требованиям:

- ◆ корреспондировали с системой показателей качества жизни (соответствовали целям и задачам программ);

- ◆ позволяли оценивать степень приближения текущей ситуации к запланированным результатам;

- ◆ были четко сформулированы, просты для понимания как сотрудниками учреждений, так и получателями услуг;

- ◆ по возможности корреспондировали с муниципальной статистикой;

- ◆ измерялись как абсолютными, так и относительными величинами;

- ◆ регулярности поступления информации для расчета показателей;

- ◆ возможности выбора для расчета показателей достоверной информации.

Бюджетная услуга - основная единица, позволяющая оценить как результативность работы муниципального учреждения, так и результативность и эффективность деятельности отраслевых подразделений и местной администрации в целом, что исходит из полномочий органов власти местного самоуправления.

Основной целью оказания бюджетной услуги является удовлетворенность получателей услуги ее качеством. Именно высокое качество, доступность и достаточность бюджетных услуг население ожидает получить от работы муниципальных учреждений.

Систему показателей результатов необходимо разрабатывать единую по отрасли, причем для учреждений должна предусматриваться своя группа показателей, достижение которых полностью зависит от деятельности учреждения при необходимом уровне финансирования. Как правило, это показатели непосредственных результатов. Для главных распорядителей бюджетных средств (отраслевых ведомств) - другая группа показателей, достижение которых обеспечивается как деятельностью учреждения, так и ГРБС и в целом органами местного самоуправления - показатели конечных результатов. Обе группы показателей должны корреспондировать между собой.

Исходя из проведенного исследования, дадим следующее определение: результативность финансирования бюджетных услуг муниципальных образований - это соответствие достигнутых значений показателей качества и объема бюджетных услуг поставленным целям в программных документах и показателям в муниципальных заданиях при запланированном объеме бюджетных расходов. Представляется, что в условиях ограниченности бюджетных ресурсов в местных бюджетах, такой подход к достижению результативности позволит наиболее полно и качественно удовлетворять потребности получателей бюджетных услуг.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2009. С. 29-30.

² Барулин С.В., Кусмарцева В.С. Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ // Финансы. 2010. □ 5. С. 22.

³ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах : [одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. □ 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" (с изм. от 23 дек. 2004 г.)]. Доступ из справ.-правовой системы "Гарант".

⁴ Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики: науч.-практ. пособие. М., 2004. С. 418-419.

⁵ Управление и бюджетирование по результатам на муниципальном уровне: международная и российская практика, перспективы внедрения в России: сб. ст. М., 2007. С. 159.

⁶ Гараджа М.Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. М., 2002. С. 9.