

## БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ, И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ КОМПЛЕКСЕ

© 2012 А.В. Демин

кандидат экономических наук, доцент

Государственный университет управления, г. Москва

E-mail: kafedra\_itemeo@mail.ru

Автором справедливо отмечена роль бюджетной политики, которая в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета, а также контролем над его исполнением. Основой новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

*Ключевые слова:* задачи, цели, финансирование, бюджет, планирование, управление, контроль, результат.

Управление государственными расходами представляет собой важную часть бюджетной политики и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета, а также контролем над его исполнением. В рамках управления расходами особое значение имеет трансформация финансового менеджмента в процессе исполнения бюджета. Суть нового подхода заключается в изменении распределения полномочий и обязанностей между должностными лицами - участниками бюджетного процесса, находящимися на разных уровнях управленческой иерархии. Указанные сдвиги должны быть направлены на делегирование полномочий и обязанностей "сверху вниз" и осуществляться в неразрывной связи с детальным определением ответственности государственных служащих всех звеньев за недостижение запланированных результатов и нарушение требований нормативно-правовых актов и установленных правил. Осуществляемые преобразования необходимо поддерживать по двум направлениям: во-первых, путем внедрения управленческого учета, развития современных систем финансовой информации и организации службы внутреннего аудита, позволяющей перенести акцент с внешнего на внутренний контроль; во-вторых, путем создания системы стимулов, побуждающих государственных служащих к повышению эффективности бюджетных расходов.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках среднесрочного финансового планирования. Для территориальных систем это

новая управленческая технология, которая широко применяется за рубежом, актуальна при решении проблем антикризисного управления и может быть адаптирована к российским условиям<sup>1</sup>.

В теории корпоративного управления под бюджетированием понимается технология управления бизнесом на всех уровнях компании, обеспечивающая достижение ее стратегических целей с помощью бюджетов, на основе сбалансированных финансовых показателей. Это процесс построения и исполнения бюджета компании на основе бюджетов отдельных подразделений. Традиционно под бюджетом понимали финансовый план, имеющий форму балансовой таблицы, в которой затраты согласованы с доходами. Однако в системе бюджетирования предприятия эта категория приобрела более широкое смысловое наполнение: под бюджетом понимается любой документ, отражающий какой-либо аспект деятельности в процессе выполнения миссии организации. Бюджет задает направления деятельности и отражает ее фактические результаты. Основная идея, реализуемая системой бюджетирования, заключается в сочетании централизованного стратегического управления на уровне предприятия и децентрализации оперативного управления на уровне его подразделений. В данной системе бюджеты поддерживают решение трех управленческих задач: прогноз финансового состояния; сравнительный анализ запланированных и фактически полученных результатов; оценка и анализ выявленных отклонений.

Для территориальных систем суть новой модели заключается в распределении имеющихся бюджетных ресурсов между структурными подразделениями администрации и (или) администрируемы-

ми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставляемых услуг). Опираясь на зарубежный и отечественный опыт применения этой технологии или ее аналогов, можно дать следующее определение: бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), - это метод бюджетного планирования, обеспечивающий прямую взаимосвязь между бюджетными расходами и их результатами и подразумевающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства (местного самоуправления) с учетом приоритетов государственной (муниципальной) политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. БОР, или программно-целевое бюджетирование, дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главное требование к которым измеримость и сопоставимость. Речь идет о поэтапном переходе от простого определения перечня приоритетных задач, решаемых в рамках бюджета, к формированию бюджета на основе запланированных к достижению результатов, к принципу выделения бюджетных ресурсов в соответствии с заданным объемом и качеством общественных услуг. Внедрение новой системы бюджетирования подразумевает и обязательность оценки выполнения бюджетными учреждениями требу-

емых результатов, под достижение которых были выделены бюджетные средства.

Метод БОР на протяжении последних нескольких десятилетий внедряется и с успехом используется в странах Британского Содружества, США, Швеции, Нидерландах, других странах ОЭСР, а также в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, включая Балтию и СНГ. Особо отметим, что относительно быстрое внедрение элементов БОР (по сравнению с другими направлениями бюджетной реформы) наблюдалось в странах с высоким внешним долгом и низкими среднедушевыми доходами населения, т.е. с явными признаками нарушения платежеспособности и депрессии.

Наиболее сложная задача на сегодня заключается в интеграции системы управления целями и результатами деятельности министерств, ведомств и других государственных и муниципальных организаций в бюджетный процесс. Следует отметить, что такая задача на всех уровнях бюджетной системы к настоящему моменту в полной мере не решена ни в одной стране. Фундаментальные трудности вызывает связка между общественно полезными результатами, за которые отвечают администрации различного уровня, с объемами их финансирования и деятельностью подведомственных организаций, результатом которой выступают конкретные бюджетные услуги.

Основным механизмом увязки конкретных целей, задач, результатов деятельности с объемами бюджетного финансирования являются программы либо соглашения (см. рисунок).

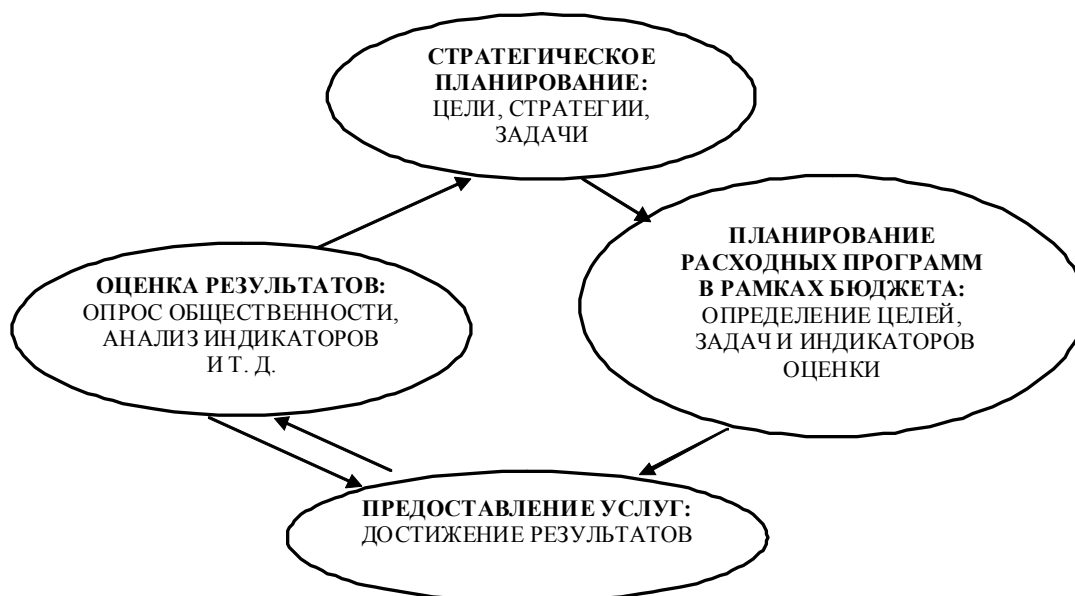


Рис. Схема применения системы бюджетирования, ориентированного на результат

Определим основные этапы внедрения системы БОР.

**Этап 1.** Мониторинг действующей сети получателей средств бюджета.

Предметами мониторинга будут являться данные об индикаторах качества оказанных услуг и данные о затратах, связанных с оказанием этих услуг. Предполагается, что информация о результатах мониторинга будет доступной для граждан и потребителей услуг через сеть Интернет и средства массовой информации. По результатам мониторинга принимаются решения о совершенствовании и дальнейшем развитии нормативной правовой базы.

**Этап 2.** Стандартизация бюджетных услуг и разработка системы индикаторов их результативности.

Внедрение нового метода бюджетирования может быть более эффективным при условии реструктуризации государственного сектора экономики, в том числе оптимизации действующей бюджетной сети. На этом этапе необходимо:

- провести инвентаризацию существующей системы бюджетных учреждений, привести ее в соответствие с задачами государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения населения общественными услугами;

- пересмотреть полномочия в рамках действующего законодательства, подготовить процедуры приема-передачи бюджетных учреждений по функциям и уровням власти;

- разработать нормативную базу по вопросам изменения правового статуса бюджетных учреждений, уточнить правоспособность бюджетных учреждений и (или) провести их реорганизацию, ликвидацию.

В свою очередь, переход к новым формам финансового обеспечения государственных (муниципальных) полномочий предполагает:

- формирование отраслевого перечня стандартизируемых государственных (муниципальных) услуг конкретным категориям потребителей;

- расчеты единых нормативов расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг;

- разработку порядка формирования и размещения по конкурсу государственных (муниципальных) социальных заказов;

- оптимизацию численности работников организаций и учреждений, содержание которых финансируется из бюджета.

**Этап 3.** Разработка новой концепции формирования бюджетных целевых программ.

Будучи одним из основных элементов системы бюджетирования, ориентированного на результат, программы должны отвечать следующим требованиям:

- 1) отказ от разработки бюджетных целевых программ на один финансовый год (в связи с переходом к многолетнему бюджетному планированию в рамках общей бюджетной реформы);

- 2) четкая формулировка цели и планируемых результатов программы, соответствующих приоритетам государственной (муниципальной) политики, полномочиям и сферам ответственности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

- 3) обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы;

- 4) определение системы управления реализацией программы, разграничение полномочий и ответственности государственного (муниципального) заказчика и исполнителей программы;

- 5) наличие количественной оценки ожидаемых результатов реализации программы (предоставление услуг определенного качества и объема) и социально-экономического эффекта программы.

Оценивая возможности применения исследуемой технологии в стратегии и тактике антикризисного управления, необходимо отметить, что бюджетирование решает тактические вопросы и, по существу, для стратегического управления не предназначено и чаще всего стратегия бюджетированием не поддерживается. Так, еще недавно характерной для большинства предприятий была следующая практика: составление бюджета и контроль его исполнения изолированы от стратегического планирования; мотивация менеджеров основана на тактических, бюджетных показателях, а не на стратегических; бюджет является основным средством контроля. Из-за этого внимание руководства фокусируется на краткосрочных целях. Задачи стратегического управления решаются через другие технологии, в том числе через систему сбалансированных показателей (Balanced Scorecard, BSC), основанную на причинно-следственных связях между стратеги-

ческими целями, отражающими их параметрами и факторами получения планируемых результатов. В настоящее время в корпоративных системах наблюдается тенденция интеграции исследуемых технологий. Логично предположить, что такая же интеграция возможна на уровне территориальных систем.

Преимуществом системы сбалансированных показателей является то, что она преобразует искусство стратегического менеджмента в конкретные техники и технологии, переводит стратегические планы в плоскость конкретных целей, мероприятий по их достижению и показателей их выполнения. Причем большинство целей и показателей в BSC являются нефинансовыми и относятся к перспективам “Маркетинг”, “Внутренние процессы”, “Обучение и рост”. В сбалансированной стратегии муниципального образования можно использовать такие цели и показатели, как: инвестиционный и кредитный рейтинг территории, прозрачность договорных отношений, достаточность нормативной базы, удельный вес государственных (муниципальных) закупок через систему государственного (муниципального) заказа, уровень инноваций, квалификация персонала, которые ранее не находили отражения при оценке финансово-экономического потенциала территории.

Целевые значения таких показателей, как прироста налоговых и неналоговых доходов, из BSC могут прямо переноситься в бюджет. Построение бюджета стратегических инициатив позволяет определить стоимость мероприятий и распределить затраты по ним во времени. Последним этапом построения стратегически ориентированного бюджета является балансировка доходов и расходов прогнозного финансового плана. Может оказаться, что прогнозных источников средств недостаточно для того, чтобы профинансировать все стратегические инициативы. В этом случае придется либо пересмотреть BSC и уменьшить значения каких-либо стратегических показателей, либо вообще изменить сами цели. Через несколько итераций будет построен сбалансированный уже с финансовой точки зрения сценарий стратегического развития территории. Таким образом, построение сбалансированной системы показателей (BSC) и ее дальнейшая проекция на бюджет позволяет эффективно решить вопрос формирования стратегически ориентированной системы бюджетирования.

Итак, наряду с развитием программно-целевых методов бюджетного планирования и созданием системы мониторинга результативности бюджетных расходов, модель БОР предполагает переход к многолетнему бюджетированию с установлением четких правил изменения объема и структуры расходов и повышением предсказуемости объема средств, управляемых отраслевыми министерствами и департаментами.

В Российской Федерации на этапе, когда, с одной стороны, решены технические проблемы с организацией четкого исполнения бюджета, обеспечением финансовой дисциплины получателей бюджетных средств, а с другой стороны, урегулированы ключевые проблемы разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти и местным самоуправлением и практически ликвидированы “нефинансируемые мандаты”, повышение результативности и эффективности осуществления бюджетных расходов возможно, в числе прочего, путем внедрения в бюджетный процесс метода БОР. Учитывая, что в России сильна “административная” традиция, для нашей страны подход по увязке бюджетных расходов с ожидаемыми результатами именно в рамках программного механизма представляется наиболее предпочтительным вариантом<sup>2</sup>.

Таким образом, уже сейчас можно выделить четыре ключевых инструмента реализации БОР в российской практике, а именно:

- доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы);
- бюджетные целевые программы (в том числе ведомственные целевые программы и территориальные целевые программы);
- среднесрочное финансовое планирование;
- реестр расходных обязательств.

На федеральном уровне систему БОР эффективно применяют Минфин России, Минэкономразвития России, Минкультуры России, Минприроды России, Минобрнауки России, Роснедвижимость, Росохранкультура, Роспатент.

На региональном уровне начиная с 2007 г. процедуры составления реестров расходных обязательств были урегулированы в 66 субъектах РФ, вопросы составления перспективного финансового плана - в 25 субъектах РФ, процедуры составления докладов - в 18 субъектах РФ, вопросы составления ведомственных целевых программ -

в 10. Наибольших успехов добились Республика Тыва, Мордовия, Воронежская, Омская, Тверская, Томская, Ульяновская, Тюменская области (на долю 27 областных целевых программ приходится 90 % расходов бюджета). В этих и ряде других регионов можно говорить и о встраивании в систему БОР муниципальных образований.

В Москве эксперимент по внедрению БОР в практику бюджетного планирования в ЖКХ проходит с 2008 г. На принципах БОР построена принятая в конце 2007 г. программа капитального ремонта многоквартирных домов. Среди целевых индикаторов программы присутствует количество зарегистрированных товариществ собственников жилья (ТСЖ), что, по сути, показателем эффективности расходов не является. Это же касается и других показателей, приведенных, например, в отчете о результатах и основных направлениях деятельности на 2007-2009 гг. Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству<sup>3</sup>.

Технология БОР позволяет перейти от планирования затрат и контроля за их целевым использованием к эффективному управлению бюджетными затратами и их результатами, т.е. от бюджетного финансирования государственных органов к бюджетированию государственных функций. Понятие “функциональный бюджет” представляет собой новую форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения функций, закрепленных за органом исполнительной власти, и ожидаемых результатов деятельности. Эффективными признаются те расходы, которые несет государство ради достижения конкретных результатов в сферах, где оно более эффективно, чем рыночный сектор<sup>4</sup>.

В отличие от традиционного подхода, на первое место выдвигается не индексация и поддержание сложившихся расходов, а четкая формулировка целей и задач деятельности органов государственной власти, сопоставление эффективности реализуемых ими бюджетных программ, введение в бюджетный процесс индикаторов, характеризующих достижение поставленных целей и результатов при соблюдении заданных ограничений по реально имеющимся бюджетным ресурсам.

Для администраций одним из главных побудительных мотивов внедрения БОР становится возможность более эффективного распределения

(перераспределения) бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов на основе более полной и точной информации об их результатах.

Несмотря на рост доли частного капитала на рынке жилищно-коммунальных услуг, бюджетные средства остаются существенным источником финансирования. Например, в Москве финансирование городского хозяйства является вторым по важности после социальной сферы направлением расходования средств.

В течение 2008-2014 гг. предстоит капитально отремонтировать 117,5 млн. м<sup>2</sup> жилой площади, чтобы затем передать жилые помещения в управление собственникам.

Отдельным категориям граждан за счет средств, выделяемых на финансирование городского хозяйства, предоставляются меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, причем порядок предоставления такой поддержки не зависит от формы владения жилым помещением и способа управления многоквартирным домом. Отметим, что если по федеральным стандартам пороговый уровень для предоставления субсидий при оплате данных расходов равен 22 % от совокупного дохода семьи, то для москвичей таким порогом является 10 %.

Сегодня уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг собственниками и нанимателями жилья в среднем составляет чуть более 60 % от их фактической стоимости. Указанная разница образуется в основном за счет предоставления услуг по теплоснабжению и расходов на содержание и ремонт общего имущества жилых домов, она компенсируется за счет бюджетных субсидий теплоснабжающим и управляющим организациям.

В заключение отметим еще одно возможное направление, которое может быть реализовано при условии поддержки бюджетного финансирования, а именно создание и стимулирование института арендного жилья, в том числе частного, в котором арендаторами жилых помещений становились бы семьи с низкими доходами, так называемые “очередники” на бесплатное муниципальное жилье, при условии предоставления жилищных субсидий арендаторам частных жилищных фондов (от 0 до 100 % арендной платы).

Сфера применения БОР - оценка эффективности расходов бюджета - в рамках финанси-

вания программ плюс субсидии. *Частный сектор финансирует свою часть и оценивает по рыночным принципам (инвестиционные проекты в развитие инфраструктуры или улучшение общего имущества многоквартирного дома, в том числе строительство жилых домов).*

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении цен, ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения на 2010 год: постановление Правительства Москвы от 1 дек. 2009 г. № 1294-ПП; *Ржевская Т.Г.* Роль бюджетной пропорциональности в системе функционирования национальной экономики // *Экон. науки.* 2011. № 1.

<sup>3</sup> См.: Об утверждении Правил предоставления субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг: постановление Правительства РФ от 3 марта 2007 г. № 137; О мерах по приведению системы управления многоквартирными домами в городе Москве в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации: постановление Правительства Москвы от 24 апреля 2007 г. № 299-ПП.

<sup>4</sup> См.: Об утверждении цен, ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения на 2010 год: постановление Правительства Москвы от 1 дек. 2009 г. № 1294-ПП.

*Поступила в редакцию 06.03.2012 г.*