

УДК 336.146

Н.Д. Шимширт

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Статья посвящена разработке новых подходов к совершенствованию бюджетного планирования на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований на основе программно-целевого планирования и использования сбалансированной системы показателей. Отмечается несогласованность обоснованных в проекте сметы расходов на реализацию программ и фактически заложенных в бюджет средств на их финансирование. Предлагается механизм управления финансовым обеспечением реализации текущей и перспективной деятельности в муниципальном образовании.

Ключевые слова: целевые программы, эффективность бюджетного планирования, сбалансированная система показателей.

Затратный подход к составлению бюджета характеризуется слабой связью между ресурсами и прямыми результатами их использования, включая результаты деятельности государственных (муниципальных) учреждений, поскольку затратное бюджетное планирование ориентировано в первую очередь на имеющиеся ресурсы. В современных условиях ориентация только на планирование обеспечения текущей деятельности муниципальных образований уже недостаточна. Надо обеспечить перевод целей и приоритетов развития в определенные финансовые показатели и выбор необходимых источников доходов. Особое внимание необходимо уделять выполнению требования многофункциональности планово-управленческой системы в части ее ориентации на решение как текущих, так и перспективных задач развития и реформирования.

Для решения данной проблемы финансовые органы разрабатывают комплексы целевых программ и планов мероприятий на основании принятой программы развития, которые попадают на рассмотрение при формировании бюджета следующего года. Часть программ попадает в бюджет и финансируется в рамках текущей деятельности администрации муниципального образования. Однако здесь встает важный вопрос о ранжировании по приоритетным направлениям развития, так как не существует четких критериев и определенной методики, по которым можно понять, какие программы должны быть профинансированы в первую очередь и, соответственно, включены в бюджет. Ежегодно происходит оценка выполнения целевых программ на основании итогов деятельности, которые, в свою очередь, отражают реализацию программы развития муниципального образования. В данном случае традиционная модель управления бюджетным процессом на уровне муниципального образования представлена на рис. 1.

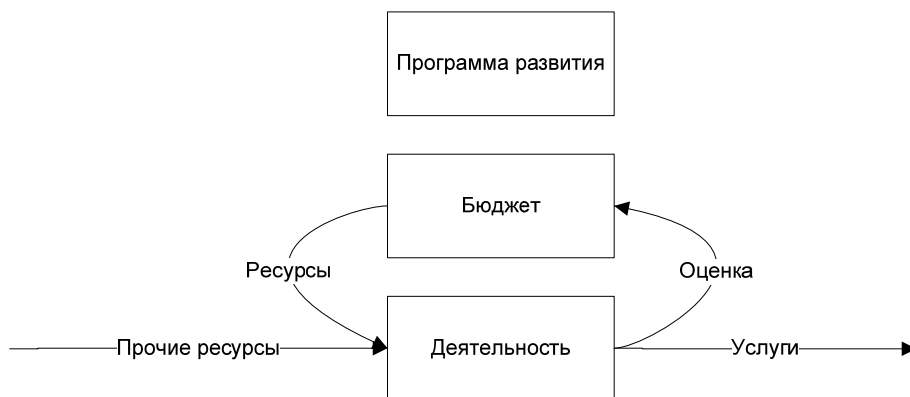


Рис. 1. Традиционная схема управления бюджетным процессом муниципального образования [1]

При этом выявление приоритетных задач значительно усложняется, поскольку финансовым органам при составлении бюджета необходимо учитывать не только текущие расходы, но и финансирование целевых программ. В результате последнему средства выделяются не в полном объеме, а равномерно в рамках тех средств, которые могут быть в принципе выделены на их реализацию. Из-за нехватки ресурсов программы не выполняются и стратегия остается нереализованной. Все это ведет к тому, что муниципальные образования возвращаются к традиционному способу управления бюджетным процессом на основе ежегодного бюджета.

Законодательство требует от бюджетных отношений прозрачности, четкости и контроля, скорости и удобного доступа к большому объему бюджетных данных. Основная задача перспективного бюджетного планирования состоит в согласовании проводимой бюджетной политики с задачами по созданию долгосрочного устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и повышению уровня и качества жизни населения. Особая роль муниципальных образований в данном процессе обусловлена тем, что они в состоянии более полно учитывать особенности социально-экономического и культурного развития местного сообщества, гибко реагируя на местные потребности. В этой связи действенным инструментом является внедрение в практику муниципального управления концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

В содержательном смысле БОР представляет собой совокупность трех базовых элементов, составляющих его специфическое содержание: 1) результативное среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование; 2) программно-целевой метод распределения расходов; 3) система контроля результативности бюджетных расходов.

Выделим два основных направления преобразований, связанных с переходом на БОР [2].

Во-первых, формат деятельности отраслевых подразделений администрации муниципального образования.

Для всех отраслевых подразделений администрации муниципалитета (главных распорядителей бюджетных средств) должен быть утвержден единый формат деятельности, в который входит:

1. *Формулирование стратегической цели (ей).*
2. *Определение тактических задач.*
3. *Формирование бюджетных программ.*
4. *Разработка показателей прямых и конечных результатов.*

Обратимся, прежде всего, к программе как комплексу мероприятий, обеспечивающих предоставление определенного типа бюджетных услуг потребителям и направленных на достижение конкретной тактической задачи. Каждая программа характеризуется количественными показателями, с помощью которых может осуществляться мониторинг и оценка ее выполнения. Для реализации программных мероприятий выделяется определенный бюджет.

Для каждой программы должны быть определены количественные показатели результатов, включающие:

- *прямые (непосредственные) результаты*, характеризующие объем и качество муниципальных услуг, предоставляемых в ходе реализации программы внешним потребителям;
- *конечные результаты*, характеризующие эффект (общественную выгоду, пользу) для внешних потребителей от муниципальных услуг, предоставляемых в ходе реализации программы.

Именно показатели конечных результатов характеризуют степень решения задачи в рамках конкретной бюджетной программы, в то время как показатели прямых результатов являются средством ее решения.

Показатели должны быть надежны (ими невозможно было бы манипулировать), достоверны (должна существовать возможность проверки), объективны, прозрачны, своевременно и регулярно предоставляемыми, отражать эффективность использования бюджетных средств.

В России органы местного самоуправления имеют определенный опыт программного планирования – часть расходов местного бюджета осуществляется в рамках целевых программ [2].

Стратегические цели бюджетного планирования формируются исходя из стратегических преимуществ и ресурсов развития конкретного муниципального образования, а также опираясь на систему стратегических целей муниципального образования в целом. **Стратегическая цель развития г. Томска** – повышение качества жизни до уровня европейских стандартов путем создания качественной городской среды в двух основных направлениях [3]:

- 1) создание комфортных условий жизни в Томске;
- 2) создание максимально благоприятных условий для экономической деятельности.

Так, в МО «Город Томск» в бюджете на 2010 г. были утверждены ассигнования на реализацию 19 городских долгосрочных целевых программ на сумму 602 901,5 тыс. руб., что составило 6,2% от общей суммы расходов. Общая же доля ассигнований по городским долгосрочным целевым программам и ведомственным целевым программам в расходах бюджета на 2010 г. в Томске с учетом межбюджетных трансфертов составила 37,9%.

Муниципальные образования по доле расходов бюджетов муниципально-го района (городского округа), формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджета муниципального района (городского округа), без учета субвенции на исполнение делегируемых полномочий, распределились следующим образом:

- от 10 до 30 % – 4 муниципальных образования;
- от 5 до 10 % – 8 муниципальных образований;
- от 0 до 5 % – 8 муниципальных образований.

Однако между целевыми программами в российской практике бюджетирования и программами при программно-целевом бюджетировании имеются существенные различия. Структура подавляющего большинства муниципальных целевых программ включает основные направления деятельности и мероприятия с указанием исполнителей, сроков исполнения, источников финансирования и финансовых затрат по годам. Ожидаемые результаты от реализации целевых программ либо вообще не упоминаются, либо не сформулированы в виде количественно измеримых показателей, а значит, и проконтролировать их выполнение будет весьма затруднительно. Кроме того, указанные результаты в действительности не отражают общественный эффект (пользу для общества) от реализации программы, а являются лишь необходимыми мерами для их достижения.

Целевые программы характеризуются комплексностью, направленностью на решение нескольких задач, в то время как программы, составляемые при бюджетировании по результатам, ориентированы на реализацию определенной тактической задачи в рамках достижения стратегической цели, т.е. по своей сути достаточно конкретны.

Анализ целевых программ показал, что основными их недостатками являются: аморфность ожидаемых результатов от их реализации; невозможность оценить экономическую эффективность, характеризующую объем и качество предоставленных государственных услуг; отсутствие показателей, измерение которых позволило бы проконтролировать реализованные мероприятия, степень достижения поставленных целей. Анализ сметы расходов на реализацию большинства программ и их исполнения позволяет контролировать лишь целевое использование средств бюджета, что не может являться критерием эффективности в концепции «управления результатами». Доступная информация о программах не позволяет сделать выводы о значимости произведенных расходов для общества и конечную социальную эффективность программных мероприятий [4].

Характерной чертой программно-целевого планирования в муниципальных образованиях является несогласованность обоснованных в проекте сметы расходов на реализацию программ и фактически заложенных в бюджет средств на их финансирование. Выделенные в бюджетах средства на реализацию программ большей частью расходуются на текущие нужды из-за невозможности отказаться от текущих расходов, включенных в программные мероприятия. Остаточный принцип финансирования программных мероприятий делает разработку целевых программ бесполезным занятием.

Кроме того, к проблемам реализации целевых программ можно отнести несоответствие целей и закладываемых мероприятий, недостаточное обосно-

вание включения расходов в целевые программы. Программы не могут характеризоваться комплексным подходом к решению системных проблем, не реализуются преимущества межведомственного взаимодействия. Программы не содержат возможности для всестороннего, прозрачного контроля над эффективностью финансируемых мероприятий. Важной составляющей системы контроля в концепции БОР является оценка конечной социальной эффективности, но пока широкая практика внедрения способов оценки результативности отсутствует.

Во-вторых, организация бюджетного процесса, поскольку переход к системе БОР сопровождается существенными преобразованиями традиционных бюджетных процедур (планирования, исполнения, контроля, отчетности) в муниципалитете.

В первую очередь это касается стадии планирования расходов бюджета.

На практике бюджетное планирование в муниципальных образованиях России свидетельствует о наличии серьезных проблем и недостатков в данной сфере [5].

Несовершенство методического обеспечения и отсутствие достаточной информационной базы для планирования порождают формальный подход к планированию местного бюджета. Кроме того, недостаточность доходной базы местных бюджетов, высокая социальная нагрузка бюджетных расходов на муниципальном уровне, хронический дефицит и зависимость от региональных властей ограничивают самостоятельность муниципальных образований в вопросах финансового планирования:

1. При БОР кардинально меняется объект финансирования – бюджетные программы вместо подведомственных бюджетополучателей при традиционном подходе. Соответственно смещается акцент при финансировании – расходы должны направляться не на обеспечение деятельности подведомственных бюджетополучателей, а на достижение конкретного общественного эффекта.

2. В новой системе логичнее определять бюджетное задание исполнителям не по объему услуг (количество учащихся, посещений, вызовов, койко-дней и т.д.), а по целевым значениям конечных результатов (процент охвата детей школьного возраста системой начального и среднего образования, уровень успеваемости в школе и т.д.). Целевые значения общественно значимых результатов устанавливаются на среднесрочную перспективу (3 года) с учетом и на основе значений показателя конечных результатов за прошлые периоды.

При бюджетировании, ориентированном на результаты, значительно возрастает ответственность главных распорядителей и прямых получателей бюджетных средств за конечные результаты своей деятельности. Это предполагает делегирование им управленческих полномочий для повышения оперативности и гибкости в распоряжении средствами. При этом внешний контроль расходов уступает место внутреннему контролю (силами самих главных распорядителей), поскольку финансовые органы интересуют в большей степени конечный эффект и соблюдение общего лимита расходов.

В процессе бюджетного планирования важно своевременно отслеживать и проводить исследования по планированию возможных к использованию

финансовых ресурсов. На рис. 2 представлена схема комплекса мероприятий, которые следует планировать как с целью обеспечения финансирования перспективного развития, так и с целью управления финансовой устойчивостью муниципального образования.

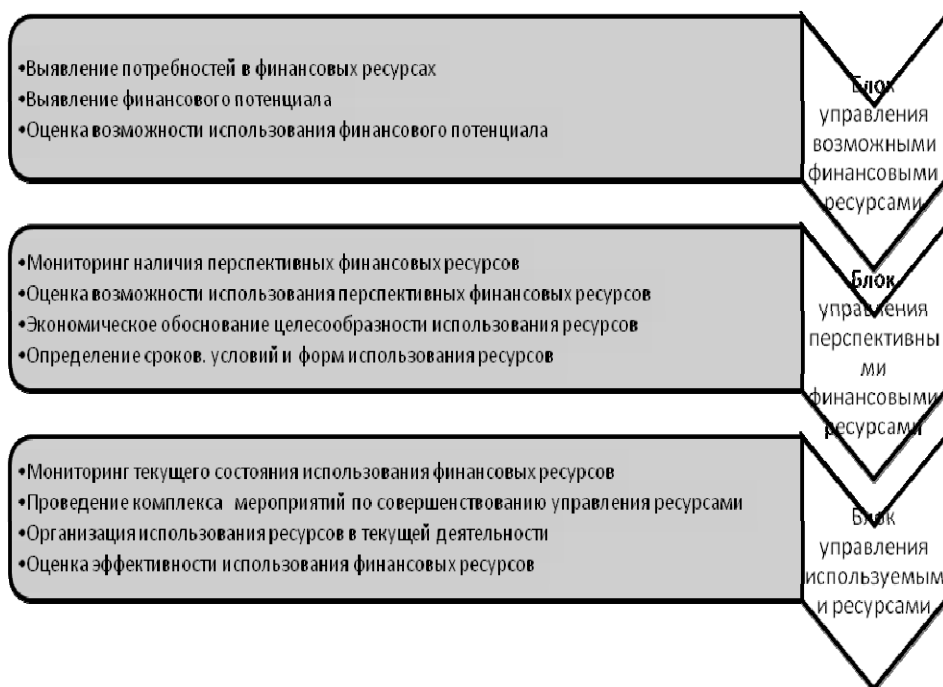


Рис. 2. Механизм управления финансовым обеспечением реализации текущей и перспективной деятельности в муниципальном образовании

Как видно из представленной модели, неотъемлемым ее элементом является механизм обеспечения финансовой устойчивости, формируемый на основе и с учетом финансово-экономических оценок. При их проведении целесообразно руководствоваться рядом следующих исходных моментов: содержащиеся в пределах территориальных границ ресурсы выступают как одно из главных условий реализации целей стратегического развития муниципального образования; ресурсы, которыми располагает муниципальное образование, должны в обязательном порядке учитываться при формировании системы бюджетного планирования на основе программно-целевого подхода. В рамках этой системы ресурсы контролируются и отслеживаются с точки зрения их вовлечения в оборот для реализации стратегических целей территории.

Особую актуальность приобретают вопросы определения **инструментов оценки эффективности бюджетного планирования**. Проблема оценки эффективности не может быть ограничена только определением показателя, каким бы адекватно оценивающим результаты деятельности и затраты он ни был. Более широкий взгляд на эффективность с точки зрения поведения организации в кратко- и долгосрочном периодах, оцениваемого различными заинтересованными сторонами, и разработка для этой цели сбалансирован-

ной системы показателей (ССП) могут дать лучший результат для оценки, выводов и определения перспектив развития государственных (муниципальных) учреждений [6].

Причинно-следственные связи между стратегическими целями по составляющим сбалансированной системы показателей оценки результативности бюджетного планирования в виде стратегической карты построены согласно рекомендациям из книги «Стратегические карты» Р. Каплана и Д. Нортон [7].

Стратегическая карта является иллюстрацией причинно-следственных отношений между желаемыми результатами клиентской и финансовой составляющих, с одной стороны, и результатами, полученными в основных внутренних процессах — управлении инновациями, законодательных и социальных процессах и т.д. — с другой (рис. 3).

По каждой из тактических задач необходимо определить ответственных из числа главных распорядителей бюджетных средств, а затем целевые показатели выполнения задач.

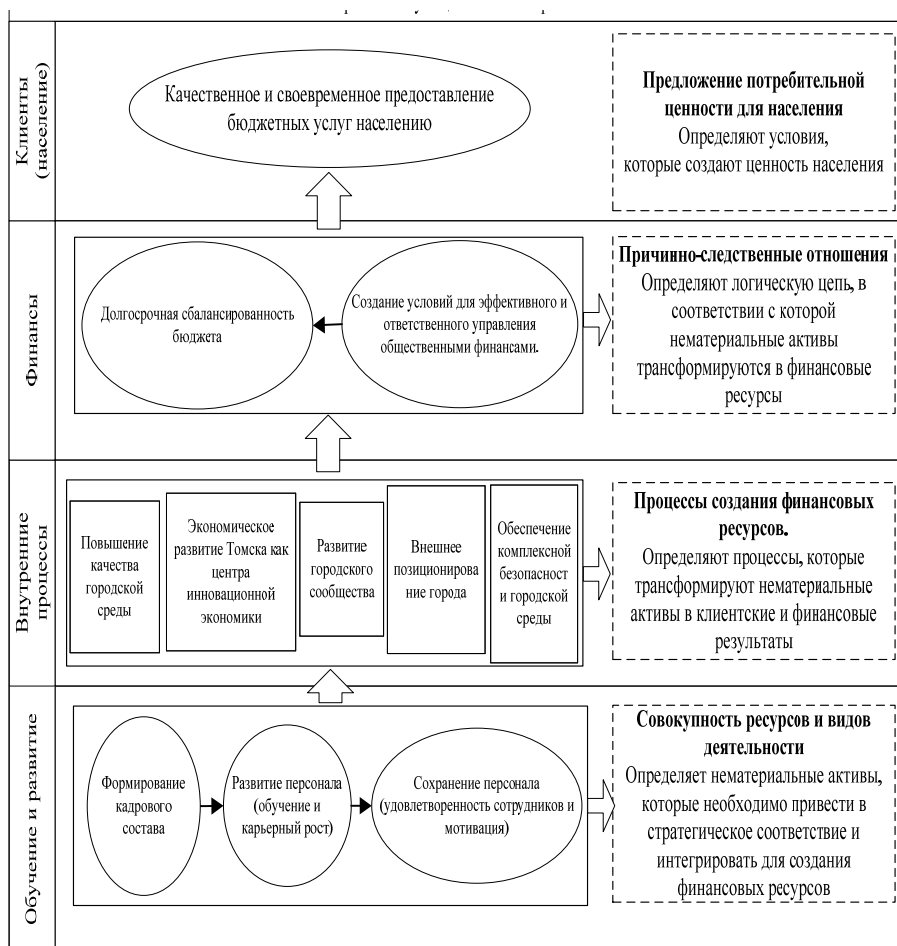


Рис 3. Стратегическая карта оценки результативности бюджетного планирования в муниципальном образовании

Основанные на ССП программы муниципального развития помогают эффективно распределять бюджетные средства, так как ресурсы выделяются на те мероприятия, которые соответствуют стратегическим целям составляющих, сформулированным в сбалансированной системе показателей. Процесс взаимодействия ССП с муниципальным бюджетом, позволяющий повысить реализуемость программы развития муниципального образования, представлен на рис. 4.

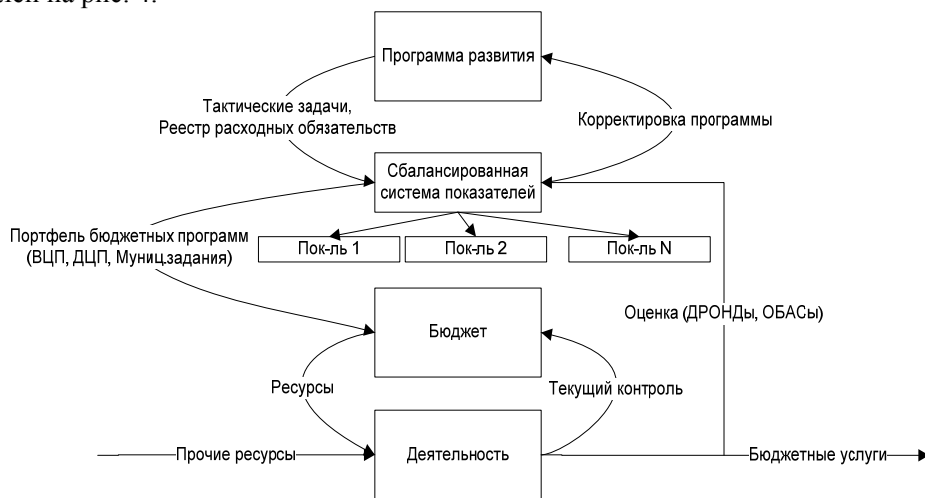


Рис. 4. Взаимосвязь программы развития муниципального образования и бюджетного планирования посредством ССП

Предложенный процесс взаимодействия отличается тем, что сбалансированная система показателей присутствует почти на всех стадиях реализации бюджетного процесса.

Литература

1. Соколинская А.Б. Внедрение сбалансированной системы показателей в бюджетный процесс на уровне муниципального образования [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. Электрон. дан. Томск, 2012. № 4. URL: <http://uecs.ru> (дата обращения: 15.03.2012).
2. Терентьева И.В. Внедрение бюджетирования по результатам на муниципальном уровне // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы. 2010. № 3. С. 95–110.
3. Об утверждении Стратегии развития города Томска до 2020 года [Электронный ресурс]: решение Думы города Томска от 27.06.2006 № 224 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Сетевая версия. Электрон. дан. М., 2011. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
4. Федулова С.Ф. Проблемы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Вестн. Удмурт. ун-та. 2011. № 2–1. С. 97–103.
5. Полякова М.М., Черепанова С.Г. Перспективное финансовое планирование как основа социально-экономического развития муниципальных образований [Электронный ресурс] // Центр перспективных исследований. Электрон. дан. М., 2009. URL: <http://cprsob.ru> (дата обращения: 03.20.2012).
6. Балтина А.М. Сбалансированная система показателей как инструмент результативного бюджетирования // Вестн. Оренбург. гос. ун-та. 2010. № 13 (119).
7. Kaplan R.S., Norton D.P. Strategymaps [Электронный ресурс] // Корпоративный менеджмент: официальный сайт. Электрон. дан. М., 2012. URL: http://www.cfin.ru/management/controlling/strategic_cards.shtml?printversion/ (дата обращения: 03.10.2012).