

Управление результатами: основные подходы к повышению эффективности управления общественными финансами

Елена ЧЕРНЫХ,
кандидат экономических наук,
руководитель аналитического отдела НПО «Криста»



В современных условиях одним из основных факторов повышения конкурентоспособности территории является эффективная система управления общественными финансами. В настоящее время в регионах активизируются процессы реинжиниринга существующего бюджетного процесса, которые позволяют перейти к концепции управления результатами. Основная цель перехода к управлению результатами – повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров.

НПО «Криста», обладая обширным опытом создания и внедрения автоматизированных систем управления региональными финансами более чем в 25 субъектах РФ, в рамках современных преобразований бюджетной сферы развивает комплексный подход к автоматизации бюджетного процесса. Мы разработали концепцию построения единой системы управления бюджетным процессом, которая охватывает всех участников этого процесса в электронном взаимодействии. Финансовый орган, главные распорядители бюджетных средств, получатели бюджетных средств находятся в едином информационном пространстве, основанном на общих принципах электронного взаимодействия.

Переход от существующей системы управления затратами к предлагаемой модели управления результатами (рис. 1) является неизбежным этапом в развитии финансовой системы территории. Скорость реализации такого перехода зависит в первую очередь от готовности региона к переменам, к полному пересмотру механизмов управления бюджетным процессом.

Внедрение в практику управления бюджетным процессом механизмов БОР смещает приоритеты от этапа исполнения бюджета к этапу программно-целевого планирования, которое предполагает тесную взаимосвязь между достигнутыми результатами и планируемыми расходами, а также совершенствование процедур стратегического и тактического планирования расходов бюджета.

Обобщая положительный опыт регионов по созданию системы программно-целевого планирования, можно утверждать, что подобная система должна включать в себя следующие документы:

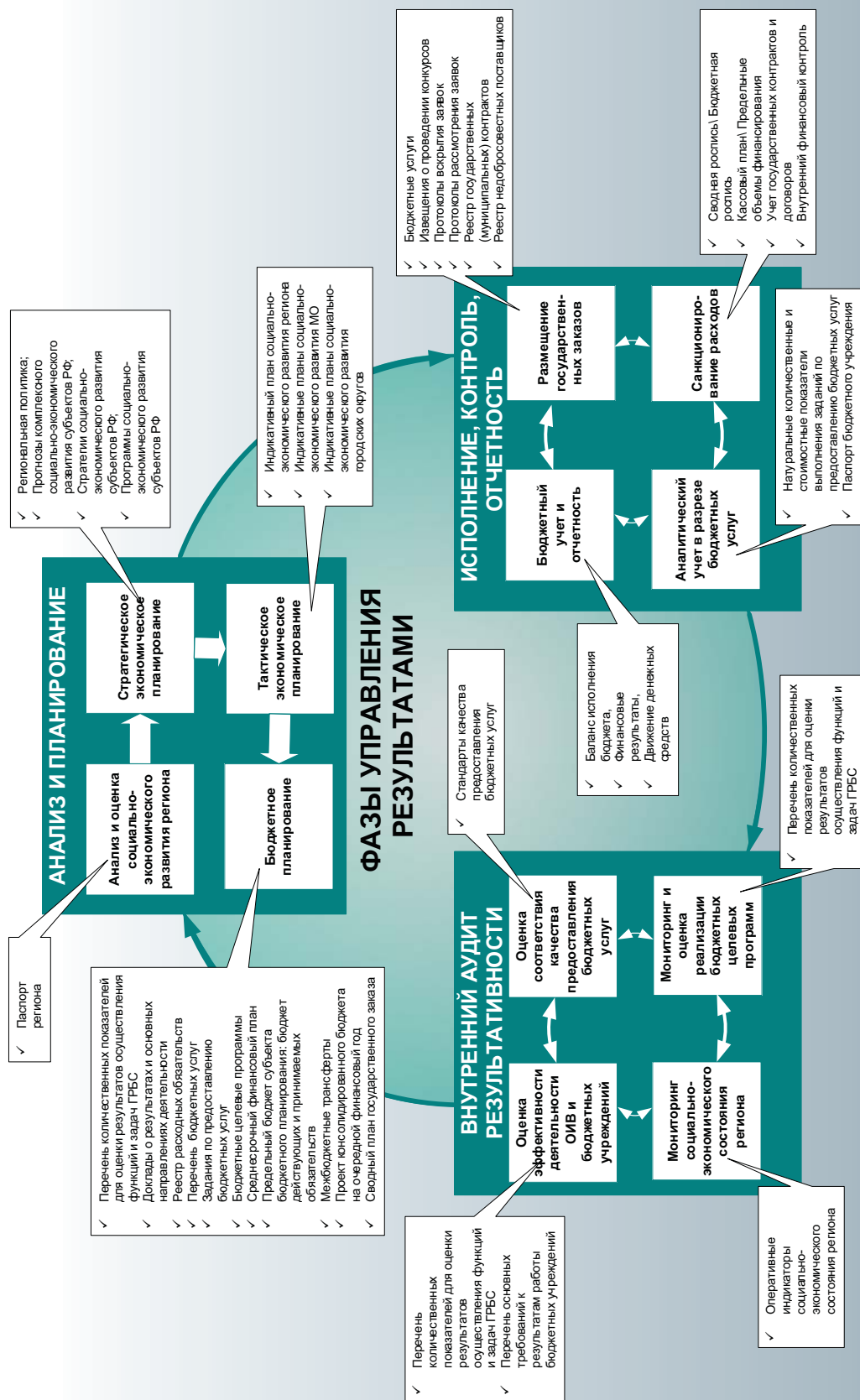
- концепцию региональной политики;
- прогнозы комплексного социально-экономического развития субъектов РФ;
- стратегии социально-экономического развития субъектов РФ;

- программы социально-экономического развития субъектов РФ;
- реестр расходных обязательств;
- среднесрочный финансовый план;
- бюджет;
- перечень количественных показателей для оценки результатов исполнения функций, достижения целей и решения задач субъектов бюджетного планирования;
- перечень основных требований к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии со стандартами качества предоставления бюджетных услуг.

Важнейший результат разработанных вышеперечисленных документов – фиксация ответственности органов государственной власти за достижение поставленных стратегических целей территории, повышение качества жизни населения, обеспечение доступности к общественно значимым ресурсам и услугам.

В основе формирования всех перечисленных документов находится единая система целей социально-экономического развития региона, которая в зависимости от уровня документа детализируется до тактических задач, мероприятий и количественных показателей работы конкретных органов исполнительной власти, а также показателей выполнения требований к деятельности бюджетных учреждений.

Рис. 1. Концептуальная модель управления результатами





Для уровня главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) нами разрабатывается перечень количественных показателей для оценки результатов исполнения функций, достижения целей и решения задач субъектов бюджетного планирования. Принцип формирования показателей конечного результата и показателей непосредственного результата отличается от выполняемых ГРБС функций, оказываемых государственных услуг и предоставляемых подведомственными бюджетными учреждениями бюджетных услуг.

Показатели результативности в дальнейшем используются при формировании ведомственных целевых программ (ВЦП). Таким образом, через осуществление ВЦП ГРБС решают тактические задачи, в рамках которых предусматривается проведение конкретных мероприятий. Каждому из указанных направлений реализации мероприятий по достижению цели ВЦП соответствует целевой индикатор, позволяющий оценить степень достижения и отклонение от запланированного результата.

Одним из важных моментов внедрения ВЦП в практику бюджетного процесса является непрерывное проведение мониторинга и оценки их реализации с использованием индикаторов результативности. Индикаторы основаны на балльном принципе и отражают степень достижения показателя результата при фактически имеющемся уровне расходов бюджета за отчетный период.

Переход к управлению результатами предполагает детализацию целевых показателей до самого нижнего уровня бюджетной системы – получателей бюджетных средств. Эта позиция отражена в перечне основных требований к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии со стандартами качества предоставления бюджетных услуг.

Ключевым элементом системы управления бюджетным процессом, ориентированной на результат, стано-

результата. Такой перечень составляется на основе определения важности каждой бюджетной услуги для населения. Его формирование позволяет внедрить новые принципы учета затрат в разрезе бюджетных услуг и результатов их оказания, обеспечить прозрачность и обоснованность расходования бюджетных средств.

Большое значение при составлении проекта бюджета на очередной финансовый год имеет утверждение Порядка проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг и учета результатов оценки при формировании расходов на очередной финансовый год, так как от точности прогнозирования объема бюджетных услуг зависит качество их предоставления населению. Средством, повышающим эффективность данного мероприятия, является увеличение периода оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг до трех лет и



вится бюджетная услуга, предопределяющая создание системы планирования, управленческого учета и оценки качества и эффективности оказания бюджетных услуг.

Перечень бюджетных услуг является основным документом, применяемым ГРБС для оценки расходных обязательств, планирования направлений расходов бюджета, управления расходами бюджета и учета степени достижения поставленных перед органами исполнительной власти показателей

включения системы учета результатов этой оценки в механизм среднесрочного финансового планирования.

При проведении ежегодной оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг в натуральном выражении предлагается использовать экстраполяционную модель, модель коллективного потребления и сегментарную модель. Проведение такой оценки в стоимостном выражении производится на основе результатов оценки в натуральном выражении, а также фак-

тических данных об оплате услуг и структуре их стоимости.

Опыт работы с территориями показывает, что в рамках выполнения работ по составлению Перечня бюджетных услуг следует провести не только инвентаризацию и формализацию бюджетных услуг, но и сформулировать основные требования к конечным результатам их предоставления и определить параметры их качества. На начальном этапе следует решить задачу унификации требований к структуре и информационному наполнению стандарта качества предоставления бюджетной услуги вне зависимости от отрасли, для которой он будет применяться.

В настоящее время стандарты качества предоставления бюджетных услуг по некоторым отраслям определяются федеральными нормативными правовыми актами и ведомственными специализированными документами. Это неблагоприятно сказывается, с одной стороны, на населении, поскольку конечный потребитель бюджетных услуг не может проверить уровень предоставления услуги, а с другой – на расходной части бюджета, поскольку отсутствует точная методика определения расходов на предоставление бюджетных услуг.

Одним из наиболее сложных является вопрос построения единой системы определения качества предоставления каждой бюджетной услуги независимо от отраслевого, территориального или иного признака. Для достижения



максимального эффекта мы стремимся совместить контроль за соблюдением стандарта предоставления бюджетной услуги и бюджетный процесс.

Оценка соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг гражданам за счет средств бюджета субъекта РФ принятым стандартам качества осуществляется отраслевыми ведомствами посредством проведения мониторинга состояния качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества по каждому виду бюджетных услуг, опросов граждан, а также контрольных мероприятий.

Соблюдение стандартов качества предоставления бюджетных услуг является неременным требованием при оценке достижения бюджетными учреждениями требуемых результатов. На основе такой оценки делается

вывод о результативности деятельности бюджетного учреждения и возможности предоставления ему права самостоятельно распоряжаться бюджетными средствами путем внесения изменений в сметы доходов и расходов.

Отчетным документом бюджетных учреждений в такой системе должен стать паспорт бюджетного учреждения, позволяющий унифицировать фактические финансовые и производственные показатели деятельности бюджетных учреждений.

Практический опыт внедрения в регионах управления результатами показывает, что создание такой крупномасштабной

системы невозможно без использования современных информационных технологий. Поэтому наряду с методическим обеспечением механизмов управления результатами НПО «Криста» предлагает комплексное решение по их автоматизации в рамках концепции автоматизации единой системы управления бюджетным процессом.

Отличительной особенностью нашего подхода является целостность решения, которая достигается за счет функционального наращивания существующих решений по автоматизации процессов анализа, планирования и исполнения бюджета (АС «Бюджет», АИС «Прогноз и планирование бюджета», СППР «Финансово-экономический анализ», АС «Смета»). Таким образом, в регионе создается единая система управления бюджетным процессом, ориентированная на результат. 🟡

