

## **Бюджетирование, ориентированное на результат, и проблема идентификации «результата»**

**Д.Ю. Беляева**, факультет профессиональных программ Всероссийской академии внешней торговли, слушатель программы МВА – корпоративное управление

**Н**есмотря на достаточно длительную историю внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления общественными финансами, единственным однозначно признаваемым достижением на этом пути пока является все большее распространение самого термина и его аббревиатуры – БОР. Скромные практические результаты обусловлены объективными причинами, прежде всего отсутствием **ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМОГО СОДЕРЖАНИЯ** понятия «конечный результат» в каждом конкретном случае. Предпринимаемые попытки компенсировать это отсутствие с помощью аудита эффективности, внедрения всевозможных регламентов и стандартов пока не оказались плодотворными ни у нас в стране, ни за рубежом.

Напомним, что БОР в финансовой среде понимается как планирование расходов бюджетных ресурсов, связанное с определением конкретных целей, ожидаемых результатов, и необходимых для этого затрат, с контролем соответствия достигнутых результатов запланированным, а также эффективности затраченных на это достижение ресурсов. В такой интерпретации БОР – это давно известный метод «затраты – результаты», адаптируемый к практике бюджетной работы.

Для реализации преимуществ бюджетирования, ориентированного на результат, необходимо наличие

объективных показателей, характеризующих конечные общественно значимые результаты деятельности не только главных и простых распорядителей бюджетных средств, но и непосредственных бюджетополучателей. С распорядителями более-менее ясно, цель их деятельности – эффективное распределение выделенных средств, своевременное и в полном объеме доведение их до подведомственных бюджетных учреждений. Конечный результат этой деятельности – зачисление средств на счета бюджетополучателей, иначе говоря, акт передачи бюджетных средств финансовыми системами распределяющего органа финансистам бюджетного учреждения.

Это – именно тот результат, которого ждет общество от распределяющего органа. **НО...** только в том случае, если на этом этапе процесс БОР не заканчивается, потому что иначе БОР автоматически превращается на практике – в традиционное бюджетное планирование, существовавшее до него, а в теории – в схоластику, бесплодное умствование, оторванное от жизненных реалий. Чтобы так не случилось, необходимо продолжение. Однако с определением конечного результата деятельности бюджетных учреждений дело обстоит сложнее. От бюджетных учреждений общество ждет не информации о перемещении денег налогоплательщика, а конкретных услуг здравоохранения, образования, культуры, противопожарной

защиты и т.д. Поэтому в поисках конечного результата необходимо выйти за рамки финансовой сферы.

Специалисты по БОР не без оснований считают, что деятельность бюджетного учреждения в условиях БОР должна всесторонне описываться научно обоснованной системой показателей, включая детальную характеристику услуг, содержания процесса их производства, необходимых для этого условий и ресурсов, контингентов потребителей и т.д., и объективно оцениваться системой ясных, точных, проверяемых измерителей, объективно отражающих реальный вклад бюджетного учреждения.

Чтобы удовлетворить этим требованиям, нужно идентифицировать понятие «РЕЗУЛЬТАТ» для каждого конкретного случая, наполнить его конкретным содержанием. Только в этом случае становится возможным бюджетные средства не просто «освоить», т.е. истратить на содержание бюджетного учреждения, а использовать на финансирование, прежде всего, непосредственных производителей услуг и только затем на финансирование деятельности, обслуживающей непосредственных производителей, т.е. использовать деньги налогоплательщика максимально эффективно с точки зрения общества.

Идентификация результата с целью обеспечения возможностей для эффективного применения БОР — дело не простое, как может показаться даже опытным финансистам, экономистам, управленцам, привыкшим видеть представителей этих профессий во главе любого дела и на первом месте при оценке трудозатрат и распределении вознаграждения. Декларируя ориентацию на результат и в планировании бюджета, и в организации любой другой деятельности, уместно вспомнить, что еще в начале XX в. потребности практики, необходимость повышения ее эффективности заставили

интенсивно заниматься организационными и управленческими исследованиями многих известных ученых и практиков, в том числе Ф.У. Тейлора, А. Файоля, Г. Форда, М. Вебера, А.А. Богданова, Н. Винера, Т. Котарбинского и др. Нельзя не вспомнить и о том, что выдающиеся успехи Г. Форда были обусловлены именно тем, что он нашел оптимальные решения в определении конечных результатов и путей их достижения для своего конкретного дела, места и времени<sup>1</sup>.

В общем случае конечным результатом деятельности любого бюджетного учреждения являются услуги, оказываемые населению. Для получения максимума качества и количества этих услуг необходимо выявить непосредственных производителей, а также тех, кто обслуживает этот процесс производства, осуществляет необходимую для этого вспомогательную деятельность. Ранжируя деятельность работников бюджетного учреждения по степени важности в обеспечении непосредственного процесса получения конечного результата, можно выявить оптимальные условия деятельности бюджетного учреждения, направления дальнейшего совершенствования работы, повышения качества производимых услуг, увеличения востребованности их обществом.

Для максимально эффективного использования бюджетных ресурсов в любом типе бюджетных учреждений и при производстве любых услуг нужного качества и количества необходимо, прежде всего, выявление всех необходимых элементов производственного процесса, условий, ресурсов, трудовых операций, обеспечивающих получение конечного результата, а также системы стимулов, совокупное действие которых направит деятельность бюджетного учреждения на достижение декларируемой (директивно установленной) цели, а не подменит

<sup>1</sup> См.: *Форд Генри*. Моя жизнь, мои достижения. М.: Финансы и статистика, 1989.

ее иной, реальной, более удобной для достижения и отчета.

Такая опасность существует в любой социальной системе, от государства в целом до мельчайшего подразделения бюджетного учреждения. Дело в том, что любое производство в той или иной мере включает человеческий фактор, производство услуг особенно. А люди обладают возможностью делать выбор, и они (и федеральные министры, и рядовые работники бюджетного учреждения) его делают ежедневно и ежечасно.

Чтобы работники любого уровня и любого учреждения работали именно на тот конечный результат, которого ждет от них общество, их надо соответствующим образом стимулировать. Без стимулирования, строго направленного на достижение поставленной цели, самые тщательные планы часто заходят в тупик. Как писал еще Рассел Л. Акофф, «ближайшее рассмотрение показывает, что многое (если не большая часть) в кажущемся неразумном поведении работников является разумным поведением в неразумных условиях, создаваемых организацией»<sup>2</sup>. Множество примеров этого можно найти и в нашей недалекой истории, и в ныне окружающей действительности.

Поэтому «любая эффективно функционирующая организация должна состоять из людей, личные цели которых достигаются по мере осуществления целей организации»<sup>3</sup>. Только в этом случае реально достигаемый результат будет тождествен декларируемому, ожидаемому обществом.

«Недооценка стимулирующего воздействия и на отдельного работника, и на организацию в целом основывается на тщетных (как показывает история) надеждах подчинить

личные цели общественным. Жизнь, однако, свидетельствует о том, что ни подчинить, ни отменить личные цели невозможно, но можно с помощью оптимального стимулирующего воздействия совместить личные цели с общественными и направить максимум усилий работника (организации) на получение нужного общества результата и наиболее эффективным способом»<sup>4</sup>.

Для получения от деятельности бюджетного учреждения максимума декларируемого результата необходимо, прежде всего, стимулировать непосредственных производителей услуг (врачей, учителей, экскурсоводов, водителей общественного транспорта и т.д.) и лишь во вторую очередь — управленческий, вспомогательный и обслуживающий производство персонал. При этом вознаграждение этих категорий работников должно быть поставлено в прямую зависимость от вознаграждения непосредственных производителей государственных услуг. Только в этом случае можно будет избежать конфликта разнонаправленных интересов подразделений и отдельных работников и создать объективно необходимые условия для концентрации усилий всего коллектива бюджетного учреждения на достижении декларируемой цели и максимума количества и качества конечного результата.

Вследствие переноса акцента в вопросах оценки трудозатрат и распределения вознаграждения в бюджетных учреждениях с непосредственного процесса производства услуг на управление производством и его обслуживание не только снижается качество и количество услуг, производимых в конкретном бюджетном учреждении в конкретный период времени, но и падает престижность профессии непосредственных производителей<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Акофф Р.Л. Планирование в больших экономических системах. М.: Советское радио, 1972. С. 107.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Беляев Ю.А. Хозрасчет и ЭВМ. М.: Изд-во Университета дружбы народов, 1990. С 135.

<sup>5</sup> На что, кстати, обратил внимание заместитель

в сравнении с профессиями тех, кто обладает эксклюзивными возможностями оценивать свой и чужой труд и распределять вознаграждение соответственно этим оценкам. Следовательно, сокращаются возможности пополнения в ближайшем будущем рядов непосредственных производителей квалифицированными специалистами, способными обеспечить производство на уровне мировых стандартов. Без этого никакое образование, повышение квалификации и стимулирование вспомогательного и обслуживающего персонала бюджетных учреждений не способно поднять качество непосредственного производства государственных (муниципальных) услуг.

Идентификация результата и всех необходимых условий его получения должна быть безошибочной и полной. Ошибки в идентификации результата могут направить финансовые потоки, трудовые усилия бюджетного учреждения, внимание контролирующих органов не совсем или даже совсем не в ту сторону, которая нужна обществу, государству, сделать деятельность бюджетных учреждений малоэффективной или вовсе бесполезной.

Итак, для реализации преимуществ БОР необходимы: идентификация понятия «результат» для каждого бюджетного учреждения, производства каждой государственной (муниципальной) услуги и создание условий, исключающих возможность подмены декларируемого результата иным, фактическим, вследствие действия человеческого фактора (конфликта интересов, вызванного действием существующего стимулирующего механизма – совокупности факторов, определяющих поведение работника, организации). Как эта работа выполняется на практике, кратко рассмотрим на примере условного бюджетного учреждения – небольшого, типич-

ного по объему деятельности музея, в котором (для простоты примера) активизирована одна – лекционно-экскурсионная функция.

Любой музей может и должен играть роль в развитии культуры населения, прежде всего, подрастающего поколения, важность чего в наше время очень трудно переоценить. Развитие у людей разных возрастов и профессий потребности в постоянном повышении культурного и духовного уровня – это та общественно значимая услуга, которую государство ждет от музея, финансируя из бюджета его содержание и деятельность.

Массовому посетителю музея в нынешних условиях, как правило, мало понятны его цели, задачи, возможности общекультурного и профессионального развития. Отсюда – невысокая привлекательность музейных экспозиций, проводимых мероприятий и, как следствие, низкая (существенно ниже возможного в конкретных условиях уровня) посещаемость музея различными контингентами посетителей.

От этого потребности музея в получении бюджетных средств на свое содержание не становятся меньше, но снижается общественная значимость музея, востребованность общества в производимых им услугах, эффективность использования денег налогоплательщика.

Поэтому изменение ситуации, способное повысить эффективность бюджетных расходов в данном бюджетном учреждении, является одним из необходимых условий производства здесь конечного результата. Основной способ повышения эффективности функционирования этого объекта бюджетного финансирования – повышение качества работы лекторов-экскурсоводов, которые являются единственным связующим звеном между музейными ценностями и посетителями музея. Они представляют музейные экспозиции, оказывают просветительское и воспи-

Председателя Правительства РФ – министр финансов РФ А.Л. Кудрин («Финансы». 2009. № 12. С. 8).

тательное воздействие на посетителей музея и, таким образом, являются в данном бюджетном учреждении непосредственными производителями услуг культуры.

От эффективности работы именно этих сотрудников зависит и увеличение числа посетителей, и степень воздействия на них. Создание условий для максимальной отдачи от лекторского коллектива, является еще одним неизменным условием получения от бюджетного учреждения максимума количества и качества конечного результата. Для его выполнения необходимо следующее:

1. Создание условий для непрерывного повышения квалификации непосредственных производителей услуг культуры, включая повышение уровня профессиональных знаний, обновление материала по музейной тематике, работу над техникой речи и сценического движения, отработку психологических приемов разрешения конфликтных ситуаций, освоение других знаний и навыков, необходимых для представителей публичных профессий.

2. Создание эффективной системы оценки трудозатрат и оплаты труда, максимально стимулирующей непосредственных производителей услуг культуры к полной трудовой отдаче. Сегодня никаких способов объективной оценки качества и количества трудозатрат непосредственных производителей услуг в музее нет. Оценка их трудового вклада базируется исключительно на субъективном отношении руководителя того или иного уровня к конкретному работнику в конкретный момент времени.

Субъективный характер такой оценки в значительной мере усиливается ошибочными представлениями о характере труда, также вносящими погрешности в оценку трудозатрат. Так, традиционно считается, что чем старше возраст посетителя, тем больше затрат труда и времени требуется от лектора. Однако многолетний опыт лекторской работы позволяет утверж-

дать, что для опытного специалиста проведение экскурсии для взрослых (а тем более для профессионалов) требует от экскурсовода гораздо меньших трудозатрат, чем работа с детьми.

При работе с детской аудиторией лектор должен не только обладать достаточными знаниями самого предмета, но и владеть педагогическими навыками, знать особенности детской психологии, уметь методически правильно адаптировать материал соответственно возрасту слушателя, использовать приемы интерактивной работы, обладать целым набором необходимых особенно для детской аудитории личностных качеств – устойчивой психикой, коммуникабельностью, артистизмом, выразительной речью, располагающей внешностью, харизмой. И чем меньше возраст посетителей музея, тем больше умений и усилий требуется от лектора.

Сложность работы с детьми, существенно больше психофизические затраты, не компенсируемые материальным и моральным вознаграждением, являются причиной возникновения конфликтных ситуаций в лекторском коллективе, стремления уклониться от подобной нагрузки, ухудшения морально-психологического климата, что, в конечном счете, сказывается и на качестве, и на количестве оказываемых музеем услуг.

Между тем именно младшая школьная и дошкольная аудитория является определяющей с точки зрения воздействия на потребителя, наиболее важным с точки зрения общества объектом культурного и воспитательного воздействия и наиболее перспективной категорией посетителей с точки зрения музея. При надлежащей работе именно эта категория может легко перейти в разряд постоянных клиентов музея, своей работой лектор воспитывает будущее поколение посетителей музея.

Таким образом, для получения максимума количества и качества

конечного результата необходимо создание такой системы оценки труда непосредственных производителей услуг культуры (включая и оценку самими посетителями – потребителями услуг), которая будет отражать все аспекты их работы.

Существующая на сегодняшний момент система оплаты труда непосредственных производителей услуг культуры ни по размеру, ни по стимулирующей направленности не заинтересовывает их в увеличении количества и повышении качества работы. Сегодня результаты работы лекторов-экскурсоводов являются их личным делом, зависят лишь от их желания, способностей, отношения к делу, что вынуждает наиболее активных и перспективных сотрудников искать более привлекательное место работы.

3. Использование средств и способов нематериальной мотивации. Для бюджетной организации с весьма скромными возможностями материального поощрения сотрудников крайне важно широко использовать различные способы нематериального стимулирования, создать максимально благоприятный морально-психологический климат, поощрять инициативы работников. Возможность работать в команде, где создаются возможности и поддерживается стремление работников к самосовершенствованию, профессиональному росту, самовыражению личности, является одним из сильнейших мотивирующих факторов, в значительной степени компенсирующим недостатки системы материального стимулирования и организации работы.

В реальном объекте все аспекты производства услуг, управления этим производством, организации работы, построения стимулирующего механизма должны быть тщательно изучены, проанализированы и сформулированы с учетом не того, что есть в настоящее время, а того, что должно быть с точки

зрения общественной потребности в данной государственной услуге. В этом случае у бюджетного учреждения останутся возможности для совершенствования и исправления существующих недостатков и после того, как необходимые параметры будут зафиксированы в нормативных документах и компьютерных технологиях.

Только конкретизировав понятие «результат» в «натуральном» виде и необходимые условия его получения, можно будет в каждом конкретном случае получить ответ на вопрос: «На что именно надо ориентировать бюджетирование?»

Применение БОР должно обеспечить максимум доступности бюджетной информации, что позволит обществу объективно судить о том, насколько эффективно тратятся деньги налогоплательщиков, какие цели ставят перед собой органы власти и насколько эти цели отвечают потребностям населения. Но в большей степени, чем получение права знать и судить, налогоплательщик заинтересован в получении самих полноценных услуг культуры, образования, здравоохранения и т.д., а государство – в развитии и совершенствовании физической, интеллектуальной и духовной культуры своих граждан.

Это, в конечном счете, и есть главный результат деятельности бюджетных учреждений в социальной сфере. Из него следует исходить при построении иерархической системы частных результатов, с ним необходимо сверять правильность такого построения. И в этом построении участия одних управленческих, экономических, финансовых специалистов недостаточно. Непременным и определяющим должно стать участие профессионалов того дела, которое эти специалисты собираются учитывать, планировать и контролировать. Иначе результаты учета, контроля и планирования могут оказаться бесполезными или даже опасными для общества.