

М.А. ЖОЛАЕВА,¹
PhD, и.о. доцента.
Евразийский национальный
университет им. Л.Н. Гумилева¹

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы бюджетирования, ориентированного на результат. В сложной нелинейной системе бюджетирование, ориентированное на результат, требует четкого формулирования финансовой цели, ее декомпозирования до элементарных показателей, определения для них нормативов и расценок, с помощью которых можно будет даже нефинансовые факторы превратить в бюджетные статьи доходов и расходов. Целью формирования и исполнения бюджета является достижение конкретных результатов в соответствии со стратегическими направлениями, целями, задачами государственной бюджетной политики. Автором предложена модель интеграции бюджетного управления с установочной воронкой, что делает расход бюджета целеориентированным с эффективностью использования в финансово-экономическом пространстве. Управление эффективностью требует наличия целей, работы по их достижению и ресурсов, которые потребуются потратить в процессе выполнения этой работы. Парадигма, объединяющая в себе управление всеми этими тремя составляющими, и есть бюджетирование, ориентированное на результат. Отличительной особенностью бюджета, ориентированного на результат, является гибкость, которая заключается в том, что администратор программы может корректировать годовой финансовый план по итогам системного мониторинга результативности менеджмента, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию государственного менеджмента, а также для поощрения субъектов, достигших наилучших значений показателей.

Ключевые слова: бюджетирование, результат, целевая воронка, апгрейд, эффективность, управление, реализация, мониторинг.

Современная бюджетная система в последние годы не претерпела существенных изменений и, несомненно, представляет собой наиболее совершенное звено всей финансовой концепции Казахстана.

Бюджетная система – сложная нелинейная система, концентрирующая в себе интересы большинства граждан страны [1, с. 136].

В сложной нелинейной системе бюджетирование, ориентированное на результат, требует четкого формулирования финансовой цели, ее декомпозирования до элементарных показателей, определения для них нормативов и расценок, с помощью которых можно будет даже нефинансовые факторы превратить в бюджетные статьи доходов и расходов.

Краеугольной проблемой на сегодняшний день можно считать план нации «100 конкретных шагов», где большое внимание уделено углублению процессов трансформирования бюджетной политики Республики Казахстан. Бюджетирование, ориентированное на результат, сопровождается коренным пересмотром подходов к присутствию государства в экономике. Необходимо внедрение новой модели государственного планирования и бюджетирования, ориентированных на результаты. В основе этой модели лежит прогноз макроэкономических показателей на пятилетний срок и среднесрочный бюджет на три года. Поэтому приоритетными направлениями в реформировании бюджетного процесса в Республике Казахстан являются следующие (рисунок 1, стр. 113).

В этой связи Постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 июня 2008 г. № 544 был утвержден план мероприятий по внедрению бюджета, ориентированного на результат (далее – БОР). Согласно данному плану были предусмотрены следующие основные направления масштабных преобразований (рисунок 2, стр. 114).

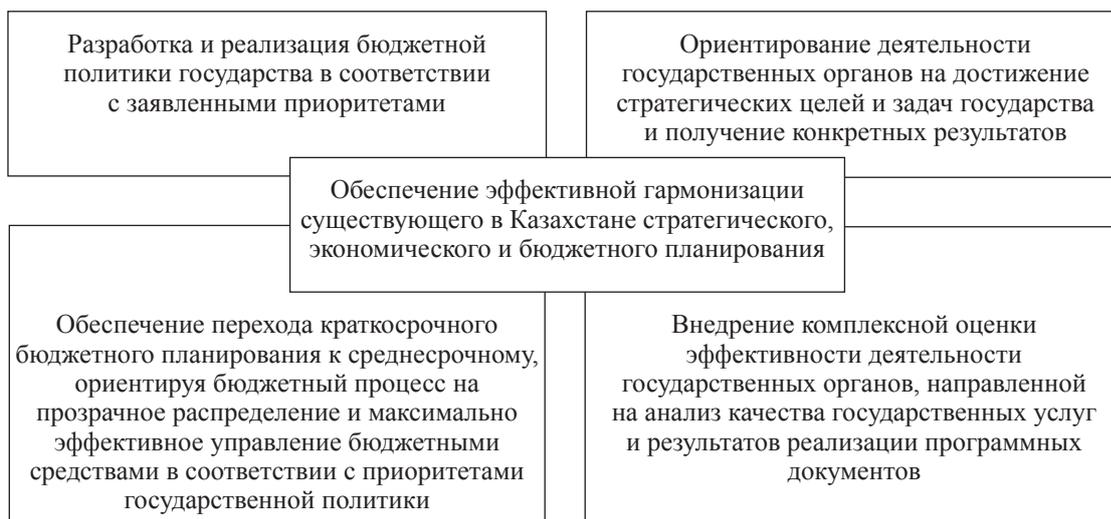


Рисунок 1 – Реформирование бюджетного процесса в Республике Казахстан

| | | |
|---|---|---|
| 1. Совершенствование концепции государственного планирования | <p>Основные направления бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)</p> | 4. Совершенствование бухгалтерского учета и финансовой отчетности государственных учреждений |
| 2. Совершенствование бюджетного планирования | | 5. Внедрение системы мониторинга и оценки, аудита и контроля деятельности государственных органов |
| 3. Внедрение системы перевода стратегического планирования на операционный уровень деятельности государственных органов | | 6. Поддержка внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (повышение потенциала) |

Рисунок 2 – Основные направления масштабных преобразований бюджетирования, ориентированного на результат

Примечание – Составлено автором на основе [1].

Несмотря на организационную сложность и масштабность вносимых в бюджетный процесс изменений, связанных с внедрением принципиально новых подходов к управлению государственными расходами, реформа в стране продолжается.

Бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР), является инструментом повышения эффективности государственных расходов.

Главное отличие ныне действующей системы бюджетирования от БОР состоит в том, что БОР стимулирует государственные органы сосредоточить внимание на целях и результатах их деятельности. Так, отправной точкой БОР является определение конечных результатов расходования бюджетных средств и показателей, на основании которых можно судить о степени достижения поставленных целей, то есть удовлетворенность благополучателей качеством оказанных услуг (рисунок 3, стр. 115).

Нынешняя модель (затратный метод) распределяет общий объем расходов между бюджетополучателями, в то время как БОР увязывает объем и структуру расходов бюджета с приоритетами государственной политики и ее социально значимыми ожидаемыми и фактическими результатами.

При затратном методе ответственность государственных органов идет за целевое использование средств, а БОР – за повышение качества государственных услуг.

| Бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР) | |
|---|---|
| Формирование и исполнение бюджета с целью достижения конкретных результатов в соответствии со стратегическими направлениями, целями, задачами государственной бюджетной политики | |
| Основные отличия | |
| Действующая концепция | БОР |
| <p>Бюджетные программы слабо увязаны с программными целями</p> <p>Освоение бюджетных средств «любой ценой»</p> <p>Акцент на соблюдение правил, норм и инструкций</p> <p>Бюджетные программы направлены на обеспечение деятельности государственных органов учреждений и предприятий</p> | <p>Бюджетные программы взаимоувязаны со стратегическими целями развития</p> <p>Бюджетные ресурсы выделяются на достижение результатов</p> <p>Акцент на целесообразность эффективности расходов через предоставление самостоятельности</p> <p>Бюджетные программы направлены на оказание услуг населению, МСБ и государственным друг другу</p> |

Рисунок 3 – Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)

Примечание – Составлено автором.

Система БОР преследует общую цель повышения эффективности управления государственным сектором. Так, при БОР должно стать более эффективным распределение государством бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями государственной политики (между конкурирующими статьями расходов) и повышение эффективности их использования.

Для общества ценность БОР состоит в том, что оно позволяет лучше понять, какие цели ставит перед собой правительство, насколько они отвечают потребностям населения и в какой степени правительству удастся достичь поставленных целей.

Основными критериями оценки работы государственных органов по БОР являются экономическая эффективность государственных программ (соотношение объема предоставленных услуг и затрат на их предоставление) и социальная эффективность (степень достижения конечных итогов, последствий, социальных эффектов программ).

Отличительной особенностью бюджета, ориентированного на результат, является гибкость, которая заключается в том, что администратор программы может корректировать годовой финансовый план по итогам системного мониторинга результативности менеджмента, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию государственного менеджмента, а также для поощрения субъектов, достигших наилучших значений показателей.

Кроме того, переход к формированию бюджета, ориентированного на результат, дает возможность повысить прозрачность бюджетных расходов и их ориентацию на достижение конечных результатов, а значит, это позволит не допускать недоосвоения бюджетных средств в Республики Казахстан.

Сегодня многие топ-менеджеры завершают этап наведения элементарного порядка в своем бизнесе. Налаживается система бюджетирования и управленческого учета, улучшаются бизнес-процессы, внедряются другие методы регулярного управления.

Но возникают новые вызовы: финансовый кризис, усиливающаяся конкуренция и возрастающие запросы потребителей.

Разворачивается битва за эффективность. В этой борьбе сильные победят, а слабые потеряют свой бизнес или утратят свою самостоятельность.

Управление эффективностью требует наличия целей, работы по их достижению и ресурсов, которые потребуется потратить в процессе выполнения этой работы. Парадигма, объединяющая в себе управление всеми этими тремя составляющими, называется БОР – бюджетирование, ориентированное на результат. На рисунке 4 (стр. 116) представлено авторское понятие БОР.



Рисунок 4 – Авторское понятие бюджетирования, ориентированного на результат

Примечание – Составлено автором.

Без этих «глубинных» изменений невозможно достичь главной стратегической цели столетия – вступления в Топ-30 развитых государств. Ведь на пути к этой цели нас ожидает немало преград, возможно, даже более опасных, чем «проклятие сырьевых ресурсов». Один из явных таких порогов, уже маячащий на горизонте, – это «ловушка стран со средним доходом», которую не смогли преодолеть ряд государств, имевших когда-то схожие с нами проблемы и возможности. Другой эффект от институциональных реформ, помимо вектора развития, – это устойчивость экономики, социума и бюджета. Что касается «самочувствия» бюджета, то прошлый год для нас действительно стал серьезным испытанием. Но резервы, накопленные в «тучные годы», помогли нам пройти прошлый год без серьезных проблем. Как ранее сообщалось, в конце прошлого года Министерством финансов проведена большая работа по оптимизации бюджета. При нескольких уточнениях мы сократили наши расходы на 1,5 триллиона тенге. При формировании бюджета на текущую трехлетку мы заложили главную идею – проекты должны быть нацелены на положительный эффект в экономике и приводить к созданию новых рабочих мест.

БОР интегрирует управление экономичностью и результативностью. Управление первым осуществляется через бюджеты, вторым – через целевую воронку. Из этого вытекает определение БОР.

БОР – это концепция менеджмента эффективностью деятельности организации (подразделения, сотрудника) путем интеграции бюджетного управления (Budgeting) с установочной воронкой (Installation funnel). Итак, БОР – трехзвенная система менеджмента, где:

$$\begin{aligned} \text{Бюджет} + \text{Работа} &= \text{Менеджмент Экономичностью,} \\ &\text{и} \\ \text{Работа} + \text{Цель} &= \text{Менеджмент Результативностью} \end{aligned}$$

Цель БОР – обеспечить такое управление работой, чтобы получить запланированный результат, т.е. достичь цели при запланированном бюджете (расходе ресурсов) (рисунок 5).

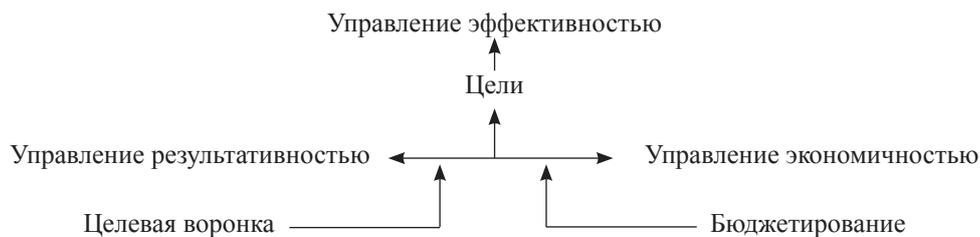


Рисунок 5 – Установочная воронка (пирамида) управления результативностью

Примечание – Составлено автором.

И что важно, в такой трехзвенной системе «Бюджет + работа + цель» управление экономичностью органично связано с управлением результативностью, а не по отдельности, как это традиционно происходит. Это и делает организации, использующие БОР, эффективными (таблица 1).

Таблица 1 – Эффективность бюджетирования, ориентированного на результат

| Эффект | Определение |
|---|---|
| Повышение эффективности деятельности | это управление результативностью и экономичностью деятельности |
| Отчетность по эффективности | менеджеров, подразделений, проектов, бизнес-единиц, предприятий и холдингов |
| Формализованная | с помощью конкретных показателей стратегия деятельности доведена до каждого сотрудника |
| Слаженная взаимоувязанная система оплаты труда по всем уровням управления | топ-менеджмент, менеджеры среднего звена, линейные менеджеры и рядовые сотрудники. Она построена на базе ключевых показателей эффективности, детализированных и доведенных до каждого сотрудника |
| Экономически обоснованная концепция премирования | доходы сотрудников тем выше, чем выше их вклад в единый интегральный результат организации. Экономическая модель концепции оплаты со ставками и формулами расчета премий. Увязка расходов на ФОТ с результатами бизнеса |
| Оперативная и достоверная | управленческая отчетность по финансовым и нефинансовым результатам |
| Примечание – Составлено автором. | |

Коренное отличие системы БОР от традиционной системы бюджетного менеджмента заключается в том, что она интегрирует традиционное бюджетирование (Budgeting) как парадигму менеджмента экономичностью (бюджет + работа), с установочной воронкой (Installation funnel) как системой управления исходностью (работа + цель), что и обеспечивает достижение заданных целевых показателей, которые еще называют ключевыми показателями эффективности (KPI).

Благодаря этому мы получаем ответ на вопрос целевого расходования средств путем соответствия их не только бюджету, но и целям. Управляя достижением результата через установочную воронку, мы тем самым делаем расход бюджета целеориентированным. Тогда организация становится эффективной, ибо она и целей достигла (т.е. итога), и ресурсы на достижение целей израсходовала строго в рамках бюджета (т.е. экономична) (таблица 2).

Таблица 2 – Реализация бюджетирования, ориентированного на результат

| | |
|----------------------------------|--|
| Реализуется | Повышение эффективности начинается с компетенции «Ключевые показатели эффективности». Здесь разрабатывается методика управления результативностью для стратегии и бизнеса конкретного заказчика. Эта методика называется «установочная воронка» |
| | Следующим этапом является апгрейд системы менеджмента финансами. Система планирования должна отвечать экономической модели показателей эффективности, а с помощью бюджетирования организация должна успешно управлять экономичностью своей деятельности |
| | Оптимизация концепции стимулирования персонала. Любая социально-экономическая концепция состоит из индивидов, которые в современном мире не будут работать из-под палки. Поэтому менеджмент не даст полного эффекта без системы стимулирования персонала, разработанной по тем же принципам эффективного менеджмента |
| Примечание – Составлено автором. | |

Сегодня бюджетная доктрина страны не готова в адекватной мере к введению принципов бюджетирования, ориентированного на результат, так как оно является сложной нелинейной системой в финансово-экономическом пространстве. Министерствами были представлены доклады, которые показали, что министерства не всегда до конца понимают суть принципа бюджетирования, ориентированного на результат, когда необходимо привязать результаты финансирования к результатам деятельности того или иного ведомства. С другой стороны, доклады выявили и много проблем – дублирование функций или отсутствие результатов деятельности тех или иных структур. Таким образом, эта неготовность проявилась в двух аспектах – в неготовности самих структур к введению этого принципа и неготовности системы быстро адаптироваться под существующие схемы.

Бюджетирование, ориентированное на результат, непременно связано с внедрением концепции среднесрочного финансового планирования, когда бюджет будет утверждаться параллельно с утверждением некоего среднесрочного плана. Предугадать, что у нас в стране будет через три года, с учетом различного рода политических и экономических рисков, и сейчас достаточно сложно. А без концепции среднесрочного планирования бюджетирование, ориентированное на следствие, не действует.

Кроме того, в стране не завершена модификация межбюджетных отношений, точнее, реформа, связанная с разграничением предметов ведения и полномочий между органами власти различного уровня. В связи с этим определение результатов деятельности тех или иных структур пока затруднительно, потому что их функциональные обязанности до конца еще не утверждены на нормативном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Баймуратов У. Деньги и финансы: нелинейная система: научно-популярное издание. Том 1. – Алматы: Экономика, 2005. – 320 с.
- 2 Бюджетирование, ориентированное на результаты: анализ мирового опыта. Фонд «Институт экономики города». – М., 2004.
- 3 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана 31 января 2017 г. «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность».
- 4 Quicker, better, cheaper?: managing performance in American government / edited by Dall Forsythe. 2001. Rockefeller Institute Press, p.45. Borensztein, E; De Gregorio, J; Lee, JW. How does foreign direct investment affect economic growth? // Journal of international economics. – 1998. – Volume: 45. Issue: 1, p. 115–135.

Андатпа

Мақалада нәтижеге бағытталған бюджеттеу мәселелері қарастырылды. Күрделі сызықтан тыс жүйеде нәтижеге бағдарланған бюджеттеу қаржы мақсатын анық тұжырымдауды, оның қарапайым көрсеткіштерге ыдырауын, олар үшін стандарттар мен мөлшерлемелерді анықтауды талап етеді, бұл тіпті қаржылық емес факторларды бюджеттің кіріс және шығыс баптарына айналдыра алады. Бюджетті қалыптастыру және орындау мақсаты мемлекеттік бюджет саясатының стратегиялық бағыттары, мақсаттары, міндеттеріне сәйкес нақты нәтижелерге жету болып табылады. Автор бюджет менеджментін монтаждау шұңқырымен интеграциялаудың үлгісін ұсынды, ол қаржы-экономикалық кеңістікте тиімді жұмсалу үшін бюджет шығыстарының мақсатына бағытталған. Өнімділікті басқару мақсаттарға жетуге, оларға қол жеткізу үшін жұмысты және ресурстарды жұмсайды. Осы үш құрамдас бөлікті басқаруды біріктіретін парадигма нәтижеге бағдарланған бюджет деп аталады. Нәтижеге негізделген бюджеттің айрықша ерекшелігі – бағдарлама әкімшісі басшылықтың жұмысын жүйелі бақылау нәтижелеріне, шешімдер қабылдауына және мемлекеттік басқаруды одан әрі жетілдіруге бағытталған шаралардың нәтижелеріне негізделген жылдық қаржы жоспарын түзете алады, сондай-ақ ең жақсы көрсеткіштерге қол жеткізген субъектілерді көтермелейді.

Тірек сөздер: бюджеттеу, нәтиже, мақсатты шұңқыр, апгрейд, тиімділік, басқару, енгізу, бақылау.

Abstract

The article deals with issues of result-oriented budgeting. In a complex non-linear system, result-oriented budgeting requires a clear formulation of the financial goal, its decomposition to elementary indicators, the determination of standards and rates for them, which can even turn non-financial factors into budget items of income and expenditure. The purpose of the formation of the budget is to achieve specific results in accordance with the strategic directions, goals, objectives of the state budget policy. The author proposes a model for integrating budget management with an installation funnel, which makes budget expenditure goal-oriented with the efficiency of use in the financial and economic space. Performance management requires goals, work to achieve them and resources to spend in the process of implementing this work. The paradigm that combines the management of all these three components is the result-oriented budgeting. A distinctive feature of the results-based budget is the flexibility that the program administrator can adjust the annual financial plan based on the results of system monitoring of management performance, decision making and measures to further improve public management, as well as to encourage entities that have reached the best value indicators.

Key words: budgeting, result, target funnel, upgrade, efficiency, management, implementation, monitoring.