

§ 2. Введение понятия «бюджетные услуги»

Основой новой организации бюджетного процесса в России должна стать широко применяемая в мире концепция (метод) бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках среднесрочного финансового планирования. Его суть заключается в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения ими конкретных результатов (предоставления услуг). Эти результаты оцениваются в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах объемов бюджетных ресурсов, прогнозируемых на долгосрочную перспективу. Ключевым элементом проводимой в настоящее время бюджетной реформы является переход от сметного финансирования бюджетных учреждений к финансированию конкретных бюджетных услуг, в том числе предоставляемых бюджетными учреждениями.

Понятие «бюджетная услуга» (или просто «услуга, оплаченная из общественных фондов») в данном случае должно отличаться от традиционного российского понимания данного термина, так как сама идея и модель бюджетирования, ориентированного на результат, основываются в первую очередь на корпоративной теории и практике управления корпоративными финансами.

В России до недавних пор (а зачастую и сейчас) не было принято говорить об услугах, оказываемых государством. Скорее наоборот, общество осуществляло свою деятельность для государства, в рамках государства и в целях государства. В тех же случаях, когда обществу необходимо получить со стороны государства некую услугу, оно наталкивается на значительные административные барьеры и высокие транзакционные издержки. Простейшие примеры: трудности при получении

компаниями лицензий и разрешений на ведение какой-либо деятельности или — частными лицами разрешительных документов. Часто в отношениях между государством и обществом присутствуют признаки контракта: государство оказывает конкретные услуги гражданину, за которые он платит деньги в виде пошлины (например, за получение документа). В этом случае возникает связь между оказанными услугами и платой за них.

С другой стороны, государство предоставляет общественные услуги (например, уборка или освещение улиц), за которые население платит обезличенные налоги. Соответственно должна возникать и ответственность сторон «контракта», однако на практике этого не происходит из-за нарушений обязательств государства в качественном и своевременном предоставлении услуг (несмотря на их оплату или даже предоплату в полном объеме).

Для получения более объективной оценки работы министерств, другими словами — степени их ответственности, объектом контроля, в том числе со стороны контрольных органов, должна быть не деятельность как таковая, а мероприятия (или программа мероприятий) и соответствующие результаты от достижения целей и решения задач. Применительно к нашей тематике объектом контроля становятся *бюджетные услуги*. Выводы контрольных органов в таких случаях могут быть дискуссионными и должны носить рекомендательный характер для принятия соответствующего решения правительством или уполномоченным органом. Государственный бюджет и по определению его расходная часть должны быть направлены на финансирование предоставления обществу услуг (в сфере образования, здравоохранения, правопорядка, обороны и т.п.) со стороны государства. Однако существует серьезное противоречие (или разрыв) между обязательствами государства в предоставлении обществу качественных бюджетных услуг и фактическими действиями государства, а также их оценкой со стороны общества.

В ходе переписи населения в 2002 г. президент России на вопрос о сфере своей деятельности сообщил переписчикам, что он «оказывает услуги населению». Это было несколько неожиданно, так как первые лица государства ранее не давали столь ясных ответов. Тем не менее в этой фразе скрыта важная мысль: цель государства в лице органов государственной власти — предоставление качественных, своевременных и экономичных услуг населению (под населением или обществом нужно понимать не только конкретных людей, но и институты бизнеса, организации и т.д.).

В этой ситуации возникает вопрос: какие услуги, по какой стоимости и в каком объеме должно предоставлять государство обществу? Ведь сформированный перечень государственных услуг с оценкой их стоимости будет представлять собой прообраз бюджета государства (расходной его части), в котором, с одной стороны, будут изложены все направления деятельности государства, а с другой — дана их финансовая оценка.

Общество всегда предъявляет определенные требования к государству в части обеспечения безопасности, получения образования, услуг здравоохранения и т.д. Спрос этот ничем не ограничен, поэтому у государства просто не окажется столько средств, сколько требуется для удовлетворения всех требований общества. Государство со своей стороны также ничем не ограничено в предоставлении услуг (за исключением бюджетных ограничений), даже тех, которые не нужны обществу или тормозят его развитие, что приводит к росту государственных расходов и чрезмерному увеличению государственного бюджета. Стандартные рыночные принципы соотношения спроса и предложения здесь не работают. Каким же образом решать проблему формирования бюджетных услуг, которые необходимы обществу и могут быть профинансированы государством? Можно выделить две модели.

В *первой модели* органами власти формируется перечень приоритетов и стратегических целей социально-экономического развития страны, который утверждается президентом или

правительством (например, в среднесрочных программах социально-экономического развития страны, посланиях президента парламенту, иных стратегических документах). Затем каждый распорядитель бюджетных средств выбирает из утвержденного перечня цели и задачи и уже на этой основе формирует план мероприятий и бюджетных программ. Для их реализации он должен представить обоснованные расчеты по их финансированию. На этой основе формируется бюджет на ближайший и последующие финансовые годы.

Подготовить исчерпывающее обоснование и найти взаимосвязь между целями (задачами, мероприятиями) бюджетных средств и объемами их финансирования удастся не всегда. Поэтому главные распорядители бюджетных средств будут стремиться сохранить свой бюджет хотя бы на уровне прошлого года. Оценку результатов своей деятельности они проводят сами, а результаты утверждают правительственные комиссии или министерства финансово-экономического блока.

Такая модель фактически и применяется в России: наряду со сметным финансированием главных распорядителей бюджетных средств начат процесс внедрения программного финансирования. Главные распорядители средств имеют как бы два бюджета: сметный (ведомственный) бюджет, утверждаемый законом о федеральном бюджете, и программный бюджет, отраженный в докладе об основных результатах деятельности (рис. 1.3).

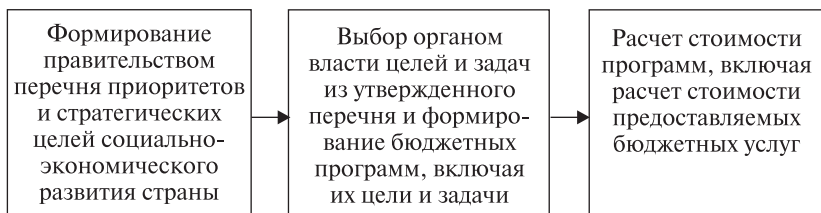


Рис. 1.3. Модель оценки стоимости бюджетных услуг на основе целей развития страны

Во *второй модели* на начальном этапе выявляются потребности общества в получении услуг от государства, например, в сферах правопорядка, здравоохранения и др. Существуют различные методы сбора такой информации: опросы общественного мнения, специализированные исследования, мнения экспертов в конкретных областях, заключения бизнес-сообществ и объединений и др. Собранная информация классифицируется по какому-либо признаку (например, отраслевому или ведомственному), и затем формируется перечень целей, задач и необходимых мероприятий для решения выявленных проблем. Одновременно цели, задачи и мероприятия структурируются по программам. Далее проводится бюджетная оценка программ, т.е. стоимости включенных в них мероприятий. Методы оценки могут быть разные, например альтернативная стоимость аналогичных услуг на рынке либо экспертные заключения. В программах представлены как переходящие из года в год обязательства государства, так и новые. В результате формируется перечень программ, которые будут предложены к реализации, с указанием объемов и источников их финансирования (рис. 1.4).

Для реализации второй модели должны быть созданы высокоразвитые базовые институты гражданского общества и обеспечена эффективно действующая двусторонняя связь «власть — общество». Россия не располагает столь эффективными механизмами взаимодействия между обществом и государством, поэтому применение такой модели для нее пока проблематично. Таким образом, в современных условиях, прежде чем государство сможет действительно эффективно начать внедрение новых методов бюджетирования, нужно сначала выделить и описать весь перечень бюджетных услуг, которые предоставляются органами власти, т.е. произвести их элементарный учет, и сформировать реестр бюджетных услуг в разрезе каждого органа власти. При этом одна и та же услуга не может предоставляться разными органами власти.

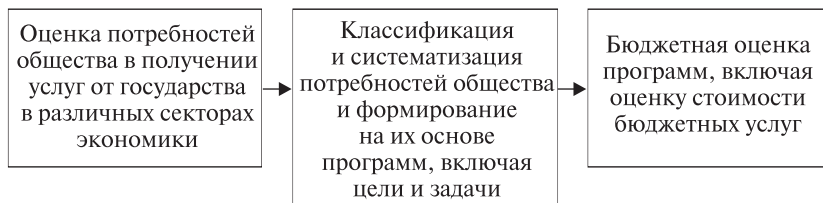


Рис. 1.4. Модель оценки стоимости бюджетных услуг на основе потребностей общества

На следующем этапе необходимо разработать стандарты качества и единицы измерения оказываемых органами власти бюджетных услуг. Очевидно, что данный этап требует глубокого осмысления со стороны органов власти, так как именно в этот момент происходит соотнесение содержания услуг и необходимости (т.е. спроса) в них со стороны общества.

На последнем этапе необходимо произвести оценку стоимости бюджетных услуг, и именно здесь часто возникают основные проблемы, так как на данном этапе фактически определяются объемы необходимого финансирования органов власти на плановый период, но не с позиций простого индексирования ранее произведенных расходов, а с позиций их эффективности. Соответственно объемы финансирования органов власти в плановом периоде могут существенно отличаться от уже выделенных средств в прошедшем периоде, в том числе и в меньшую сторону.

После систематизации всех бюджетных услуг, определения их стоимости и распределения по программам можно приступить непосредственно к оценке эффективности бюджетных расходов с целью внедрения и закрепления методов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс.