

На правах рукописи

**Камышина Юлия Анатольевна**

**Формирование системы оценки результативности управления  
бюджетными организациями**

Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва 2010

Работа выполнена на кафедре теории и технологий Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – **доктор экономических наук, профессор**  
*Бобылева Алла Зиновьевна*

Официальные оппоненты – **доктор экономических наук, профессор**  
*Жильцов Евгений Николаевич*

**кандидат экономических наук**

*Букин Александр Кириллович*

Ведущая организация – Российская академия государственной  
службы при Президенте РФ

Защита состоится 16 февраля 2011 г. в 14 часов на заседании  
диссертационного совета Д 501.001.12 при Московском государственном  
университете имени М.В.Ломоносова по адресу: 119992, Москва,  
Ломоносовский пр., д. 27., корп.4, аудитория А 619.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского  
государственного университета имени М.В.Ломоносова и на электронном  
сервере университета ([www.spa.msu.ru](http://www.spa.msu.ru)).

**Актуальность темы исследования.** Одной из ключевых особенностей современной системы управления бюджетной сферой является постепенное внедрение программно-целевого метода управления. Принципы, механизмы и элементы программно-целевого метода управления находят отражение в большинстве процессов государственного управления в России. В частности, в настоящее время широкое распространение получило программно-целевое планирование, которое ориентирует ключевые процессы на реализацию поставленных целей, разработку взаимосвязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки, сбалансированное обеспечение ресурсами и высокую эффективность. В настоящее время федеральные целевые программы в России реализуются по всем стратегическим направлениям и отражают основные приоритеты государства: развитие регионов, социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, науки и технологий, безопасности и экологии, государственных институтов, нового поколения.

Используемая результативная модель управления расширяет полномочия на нижних уровнях бюджетной системы, предполагает планирование деятельности бюджетных организаций в среднесрочной и долгосрочной перспективе, усиливает внутренний контроль деятельности бюджетных организаций, создает стимулы для более эффективного и результативного использования бюджетных средств, концентрирует ресурсы на решении наиболее важных проблем, что особенно важно при дефиците ресурсов.

Однако реализация программно-целевого планирования и управления по результатам в бюджетной сфере носит пока незаконченный характер. В частности, незавершенность реформирования проявляется в том, что оценку результативности управления бюджетными организациями часто сводят к анализу размера и направлений расходования бюджетных средств, оценке фактического исполнения сметы доходов и расходов. Такой анализ не позволяет оценить качество предоставляемых государственных услуг и управления процессом их оказания, эффективность выбранных направлений использования бюджетных средств, не стимулирует повышение результативности деятельности и оптимизацию системы управления, не мотивирует исполнителей первичного звена на реализацию целей более высокого уровня. Особенно ярко это проявляется при управлении социальной сферой, в частности, в здравоохранении: в виду

неоднозначности трактовок самого понятия «результат» в этой области сложно определить индикаторы результативности целевых программ и вклад в их реализацию конкретных бюджетных организаций. Тем не менее, такая оценка необходима, т.к. уровень медицинского обслуживания является одним из важнейших показателей уровня качества жизни населения и страны в целом.

В связи с этим представляются важными изменение общей концепции и разработка комплексной системы оценки результативности бюджетных организаций как институтов реализации целевых программ. Такая комплексная система должна быть основана на рассмотрении отдельных мероприятий и их результатов не обособленно, а как этапов и факторов формирования общей результативности целевых программ и включать как показатели непосредственных результатов, так и индикаторы конечных результатов.

Таким образом, нерешенность теоретико-методических и практических проблем в области создания комплексной системы оценки результативности управления бюджетными организациями обусловили актуальность и предопределили выбор темы.

**Степень разработанности проблемы.** Среди отечественных и зарубежных ученых, исследовавших отдельные инструменты управления бюджетной сферой, целесообразно отметить таких авторов, как Белоусов В.Л., Блэкмор К., Бобылева А.З., Брю С.Л., Букерт Д., Григорьева Н.С., Гиблер Т., Игольников Г.Н., Кларк Я., Кныш М.И., Ковалевский М.А., Кокинз Г., Лифиц И.М., Лыкова Л.Н., Макконнел К.Р., Молчанов И.Н., Мысляева И.Н., Мэннинг Н., Найговзина Н.Б., Осборн Д., Парисон Н., Патрушев Е.А., Поляк Г. Б., Поллитт С., Суэйн Г., Столяров И.И., Фатхутдинов Р.А., Филлимонова Н.А., Фишке Е.Б., Фишке Х.Ф., Чиркин В.Е., Шарп Р. Однако они рассматривают отдельные вопросы государственного планирования, построения государственной финансовой системы, бюджетных отношений и бюджетного процесса и подробно не исследовали влияние данных проблем на социальную сферу, развитие которой в большой степени зависит от государственной бюджетной политики.

Специфика и проблемы развития социальных отраслей широко представлены в работах таких отечественных и зарубежных ученых как Алмаев М.Х., Аткинсон Э.Б., Ахинов Г.А., Бабич А.М., Бояринцев Б.И., Блэкмор К., Волгин Н.А., Восколович Н.А., Гонтмахер Е.Ш., Дмитриев М.Э., Егоров Е.В., Жильцов Е.Н., Иванов С.Ф., Ильин И.В., Казаков В.Н., Калашников С.В., Колосова Р.П., Кокин Ю.П., Лафей Ж-Д., Лисицын Ю.П., Льюис М., Лыкова Л.Н., Маннапов Р.Г., Никульникова О. В., Рефьюз Р.У., Робинсон Р., Роик В.Д., Савченко П.В., Смирнов С.Н., Стародубов В.И., Стародубовская И.В., Стиглиц Дж.Э., Тихомиров А.В., Трушкина Л.Ю., Уколов В.Ф., Шевченко Ю. Л., Шишкин С.В., Якобсон Л.И. и др. Однако вне рамок рассмотрения данных исследований находится

система оценки результативности управления, учитывающая как механизмы и инструменты управления бюджетной сферой, так и особенности оценки деятельности организаций социальных отраслей. Практическая значимость оптимизации действующей системы оценки результативности в бюджетной сфере, недостаток исследований в этой области обусловили круг вопросов, требующих первоочередного изучения, а также цель и задачи исследования.

**Целью диссертационной работы** является разработка теоретико-методических основ оценки результативности управления бюджетными организациями. В соответствии с данной целью были поставлены следующие взаимообусловленные и взаимосвязанные задачи:

1. определить сущностные характеристики бюджетных организаций как институтов реализации функций государства;
2. выявить теоретические подходы и методические принципы оценки результативности управления бюджетными организациями в современной России;
3. определить основные факторы, обуславливающие специфику современной российской практики управления бюджетными организациями и оценки результатов их деятельности;
4. предложить механизм контроля и представления результатов деятельности бюджетных организаций при реализации разных типов целевых программ;
5. разработать многоуровневую систему оценки результативности управления в бюджетной сфере, основанную на взаимосвязанных показателях оценки социально-экономического развития России, регионов, целевых программ и государственных (муниципальных) услуг.

**Объектом исследования** является механизм оценки результативности в бюджетной сфере.

**Предметом исследования** являются взаимосвязанные экономические, финансовые, инвестиционные, социальные и прочие процессы и отношения, возникающие в процессе управления бюджетными организациями.

**Методологическая и теоретическая основа диссертационного исследования.** В работе над диссертацией в зависимости от решаемых задач использовались методы ситуационного, факторного, статистического, экономического анализа. Теоретической и методологической основой исследования являются научные разработки, представленные в трудах зарубежных и отечественных ученых, посвященных актуальным проблемам теории и практики управления социальной сферой, бюджетного учета, управленческого учета, управления бюджетными организациями.

**Информационной базой** исследования послужили действующие нормативно-законодательные акты по вопросам налогового, бухгалтерского и бюджетного регулирования, материалы Государственного комитета РФ по статистике, данные аналитических и консалтинговых компаний (McKinsey, PriceWaterhouseCoopers и др.), российские периодические издания («Бюджет», «Бюджетный учет», «Экономика здравоохранения» и др.).

#### **Научная новизна исследования.**

1. Определены сущностные характеристики бюджетных организаций как институтов реализации функций государства и поставщиков государственных услуг, в том числе:
  - уточнено понятие бюджетных организаций в узком смысле (казенные учреждения, где финансовое обеспечение исполнения функций осуществляется на основании бюджетной сметы); введено расширительное понимание бюджетных организаций как организаций, чьим учредителем являются органы государственной власти и финансирование деятельности которых на постоянной основе осуществляется из средств бюджетов разных уровней преимущественно на основе субсидий (бюджетные и автономные учреждения, унитарные предприятия);
  - выявлены особенности управления бюджетными организациями, основанные на противоречии между государственной собственностью, социальные блага от которой должны использовать все члены общества, и менеджментом, ориентированным на коммерциализацию и затратную модель управления.
  - предложено определение результата деятельности бюджетной сферы как государственных услуг определенного содержания и качества, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ или местными администрациями, органами управления государственных внебюджетных фондов РФ, бюджетными организациями, что расширяет существующее узкое понимание государственных услуг как выполняемых лишь в рамках государственных заданий ограниченным кругом субъектов;
2. Выделены факторы, характеризующие специфику российской системы управления бюджетными организациями (федеративное устройство России, определяющее разграничение компетенций между уровнями управления, но одновременно допускающее дублирование полномочий, функций, финансовых потоков; особенности нормативно-правовой базы регулирования бюджетного сектора; сохранение сочетания ведомственного и программно-целевого методов

управления; преобладание финансовой функции бюджетных учреждений и функционального подхода к управлению), и определены ключевые направления воздействия на выявленные факторы для оптимизации системы управления бюджетными организациями в России.

3. Предложен механизм контроля и представления результатов деятельности бюджетных организаций: разработана структурированная форма типового отчета о результатах деятельности бюджетных организаций, включающая, помимо традиционных, ряд новых показателей (индекс качества государственных услуг, производительность труда, доходность платных услуг и проч.).
4. Разработана модель интегрированной оценки результативности управления в бюджетном секторе, построенная с учетом причинно-следственных связей и включающая взаимосвязанные индикаторы четырех уровней: социально-экономического развития России, степени реализации целевых программ, социально-экономических показателей деятельности бюджетных организаций и показатели качества государственных (муниципальных) услуг.
5. На примере здравоохранения доказана целесообразность использования индекса развития человеческого потенциала в качестве индикатора результативности; уточнены требования к управлению бюджетными организациями, принципы построения ряда частных показателей управления бюджетными организациями (результативности услуги, индекса качества услуг), подходы к отбору показателей и выбору методики построения рейтингов организаций, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги; предложен инструментарий оценки «сквозной» результативности, который может служить базой для принятия решений по изменению структуры затрат и в целом изменения парадигмы здравоохранения (например, переключение внимания с развития стационаров на профилактику заболеваний).

**Практическая значимость.** Результаты исследования могут служить методологической основой для формирования инструментария оценки результатов деятельности бюджетных организаций. Отдельные результаты диссертационного исследования могут быть использованы органами государственной власти РФ при разработке ключевых направлений реформирования системы управления бюджетными организациями. Материалы диссертации могут быть использованы в учебных целях при преподавании дисциплины «Экономика отраслей социальной сферы», «Программно-целевое управление в государственном секторе» в высших учебных заведениях и программах переподготовки государственных служащих.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы обсуждены на совместном заседании кафедры теории и технологий управления и кафедры финансового менеджмента факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Теоретические и практические результаты исследования были представлены в материалах докладов и выступлениях автора на международных научных конференциях: научной конференции «Государственное управление в XXI веке» (2010 год, Москва); выездных конференциях МГУ «Финансовые технологии в управлении», (2008-2010 гг, Звенигород), Ломоносовских чтениях в 2009 году.

**Публикации.** Общее число публикаций по теме исследования: четыре наименования общим объемом 2,2 печатных листа, в т.ч. в журналах, рекомендуемых ВАК, одна публикация объемом 0,5 печатных листа.

**Структура и содержание работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы (138 наименований), 5 приложений; изложена на 162 страницах машинописного текста, содержит 11 рисунков, 3 таблицы.

### *Основные положения исследования*

Во введении обоснована актуальность темы, сформулированы цели и задачи исследования, охарактеризована степень разработанности проблемы, сформулированы научная новизна и область практического применения полученных в ходе исследования результатов.

В **первой главе** диссертации обобщены теоретические основы управления бюджетными организациями; определено место бюджетных организаций в реализации целей государства; выделены особенности оценки результатов деятельности бюджетных организаций и возможности оптимизации механизма «управления по результатам» в бюджетном секторе.

В ходе исследования рассмотрены особенности механизма выполнения государственных функций на примере функционирования бюджетных организаций, при этом было выявлено, что в настоящее время отсутствует четкое определение бюджетной организации.

По мнению автора, понятие бюджетной организации целесообразно рассматривать в узком и расширительном смыслах. Представляется, что в узком смысле понятие бюджетной организации совпадает с понятием казенного учреждения, которое является относительно новым типом бюджетных организаций, введенным Федеральным законом



№ 83 от 08.05.2010 года.<sup>1</sup> Казенные учреждения имеют следующие характеристики: они являются единственной формой бюджетных организаций, финансируемой учредителем на основании бюджетной сметы; они могут осуществлять предпринимательскую деятельность с согласия собственника, но при условии перечисления доходов от предпринимательской деятельности в бюджет соответствующего уровня; собственник несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенных учреждений. Согласно закону, перечень казенных учреждений ограничен. В их число входят учреждения, коммерциализация деятельности которых ограничена или невозможна в силу специфики оказываемых услуг (военные ведомства, следственные изоляторы, исправительные учреждения, психиатрические больницы, лепрозории, учреждения противопожарной службы и т.д.).

В целом можно утверждать, что казенные учреждения остаются единственными бюджетными организациями в их традиционном понимании, для которых характерно полное бюджетное финансирование по смете, субсидиарная ответственность собственника по его обязательствам, ограничения при осуществлении предпринимательской деятельности.

По мнению автора, в широком смысле понятие бюджетной организации включает в себя следующие организации: бюджетные и автономные учреждения; унитарные предприятия; государственные компании и государственные корпорации. Каждый из названных типов бюджетных организаций имеет определенную специфику. Тем не менее, ключевыми факторами, определяющими их сходство, являются: функционирование в сферах, где производство благ частными организациями нерентабельно или невозможно с точки зрения приоритетов развития государства; государство в лице органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления является учредителем. Однако данные факторы характерны и для казенных учреждений, которые автор выделяет в отдельную группу.

Признаками, отличающими бюджетные организации в широком смысле от казенных учреждений, являются: самостоятельность при распоряжении доходами от предпринимательской деятельности; обязательная публикация отчетов о деятельности; иные принципы финансирования - посредством выделения субсидий (на выполнение государственного (муниципального) задания, содержание имущества и проч.), при этом получатель субсидии обладает большей самостоятельностью в выборе направлений ее расходования.

---

<sup>1</sup> Закон № 83-ФЗ от 08.05.2010 года "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»

Тем не менее, можно объединить все типы бюджетных организаций (в узком и расширительном смысле) и рассматривать их как институты реализации функций государства и поставщиков государственных услуг на основании следующих общих признаков:

- учредитель – органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления;
- финансирование деятельности на постоянной основе из средств бюджетов разных уровней (по бюджетной смете или через субсидии);
- цель создания – осуществление управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (для казенных, бюджетных и автономных учреждений, государственных компаний и корпораций) или коммерческого характера (для унитарных предприятий) в тех сферах и объемах, в которых участие государства признается необходимым.

В ходе исследования изучены особенности двух моделей управления в бюджетной сфере - результативной и затратной и доказано, что затратная модель существенно ограничивает возможности оценки результативности управления бюджетными организациями, поскольку ориентирована в первую очередь на использование имеющихся ресурсов без учета качества оказываемых государственных услуг и управления процессом их оказания. Недостатки затратной модели в определенной степени решаются в рамках результативной модели. Специфика результативной модели в бюджетной сфере определяется следующими свойствами:

- установление связи между достижением намеченного результата и выделением бюджетных средств, что стимулирует получателей средств не только на повышение эффективности своей деятельности, но и на достижение поставленных целей;
- более высокая степень свободы при осуществлении расходов, так как в первую очередь контролируется достижение результата, а не затраты на его достижение;
- осуществление двухуровневого контроля и аудита: внешнего и внутреннего;
- сочетание текущего и стратегического планирования при решении государственных задач путем разбивки заданий по периодам и привязки задач конкретной организации к целям вышестоящего уровня.

Однако в ходе исследования было выявлено, что результативная модель имеет определенные ограничения. Во-первых, результат деятельности в бюджетной сфере часто не полностью зависит от усилий одной организации, соответственно, трудно поддается оценке эффективность и результативность конкретной бюджетной организации. Во-вторых, во многих случаях важен не только продукт деятельности бюджетной

организации, но и процесс, который приводит к получению данного продукта. В-третьих, в настоящее время не существует четкого понимания того, что является результатом деятельности бюджетных организаций.

Согласно мнению автора, результатом деятельности в бюджетной сфере можно считать государственные (муниципальные) услуги определенного содержания и качества, предоставляемые физическим лицам и организациям федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ или местными администрациями, органами управления государственных внебюджетных фондов РФ, бюджетными организациями. Предлагаемое нами определение услуги устраняет существующее сейчас ограничение определения государственных (муниципальных) услуг как выполняемых лишь в рамках государственных (муниципальных) заданий и снимает ограничения на перечень субъектов, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, что позволяет рассматривать услугу как результат деятельности в бюджетной сфере.

При разработке подходов к оценке результатов деятельности бюджетных организаций мы исходили из необходимости определить различия между понятиями результативности и эффективности в бюджетной сфере, а также результативности деятельности и результативности управления. Результативность деятельности в большей степени связана с выполнением бюджетной организацией поставленных задач в части оказания государственных услуг соответствующего содержания и качества. Результативность управления является необходимым частным параметром оценки деятельности и может включать экономическую эффективность управления, эффективность организационной структуры, скорость принятия управленческих решений и проч. Например, результативность в медицине можно понимать как влияние на состояние здоровья прикрепленного контингента, а результативность управления - как обеспечение равного доступа к медицинской помощи, справедливое распределение расходов на оказываемые услуги, обеспечение эффективности использования ресурсов.

Проведенное исследование позволило выявить, что в настоящее время законодательная база в большей степени определяет эффективность деятельности бюджетных организаций через эффективность бюджетных расходов, и существуют значительные расхождения между российской законодательной базой в области регулирования деятельности бюджетных организаций и общепринятыми принципами управления по результатам. По нашему мнению, приведение в соответствие отечественной нормативно-законодательной базы с общепринятыми принципами управления результативностью и эффективностью представляется первоочередной

задачей. При этом корректировку целесообразно осуществить как в направлении технических изменений (например, введения единой терминологии), так и в направлении концептуальных изменений (например, законодательно закрепить переход к оценке эффективности непосредственных и конечных результатов деятельности бюджетных организаций вместо распространенной сейчас оценки эффективности использования бюджетных средств).

Во **второй главе** диссертации выявлены ключевые характеристики российской системы управления и контроля в бюджетных организациях (на примере здравоохранения), обозначены факторы, формирующие специфику российской системы управления бюджетными организациями и оценку ее результативности; сформулированы предложения по использованию в России зарубежного опыта управления организациями бюджетной сферы и оценки ее результативности.

Важнейшей характеристикой современной системы управления бюджетной сферой является расширение возможности по выбору типов бюджетных организаций. Это должно привести к увеличению количества бюджетных организаций в форме автономных учреждений, для которых характерен более широкий круг полномочий по сравнению с бюджетными организациями с традиционной организационно-правовой формой «учреждение». Данная тенденция говорит о существенной либерализации современного российского бюджетного сектора, об увеличении доли рыночных, экономических инструментов в управлении бюджетными организациями, развитии инструментов взаимодействия организаций бюджетного сектора и организаций частного сектора.

Исследование позволило также выявить следующие факторы, определяющие специфику управления бюджетными организациями:

1. Выделение федерального, регионального, местного уровня управления и уровня управления отдельными бюджетными организациями в соответствии с федеративным устройством России.
2. Разработка целей и задач для бюджетных организаций на основе бюджетной политики и бюджетной стратегии России, определяющих приоритетные цели и задачи государства в бюджетной сфере.
3. Включение в нормативно-правовую базу регулирования бюджетного сектора законодательных актов как общих для всех отраслей, так и уникального перечня «отраслевых» законодательных актов и даже актов, регламентирующих деятельность отдельных бюджетных организаций.

Эти три фактора являются факторами высшего уровня влияния на систему управления бюджетными организациями, которую, согласно мнению автора,

представляется возможным определить как совокупность органов управления отраслями бюджетной сферы и системы их взаимоотношений, построенной с учетом законодательного разграничения компетенций между органами управления.

4. Сохранение сочетания ведомственного и программно-целевого методов управления бюджетной сферой, несмотря на декларирование полного перехода на результативную модель. Ведомственный подход к управлению во многом препятствует развитию бюджетной сферы: отсутствует межведомственная координация, каждое министерство и ведомство ориентировано на узкие задачи, которые определены для них Правительством; продолжают наращиваться объемные показатели деятельности министерств вместо повышения качества предоставляемых услуг, повышения степени удовлетворения населения качеством этих услуг. По нашему мнению, в данных условиях особое значение имеет преодоление управленческой инерции, разработка новых регламентов бюджетирования, ориентированного на результат, а не просто декларирование этого подхода.
5. Преобладание финансово-распределительной функции бюджетных учреждений. Современная нормативно-законодательная база регулирования бюджетной сферы продолжает, прежде всего, регламентировать и контролировать механизмы распределения средств бюджетов, что в лучшем случае ориентирует бюджетные организации на повышение эффективности использования бюджетных ресурсов, но не нацеливает на повышение результативности деятельности.
6. Преобладание функционального подхода к управлению. Данный фактор в большей степени характеризует внутренние особенности системы менеджмента объектов управления – бюджетных организаций. При функциональном подходе к управлению происходит смещение акцента с достижения результата на выполнение отдельной функции, что приводит в итоге к незаинтересованности в конечном результате и достижении поставленных целей. При этом данная ситуация характерна не только для управляемых объектов (бюджетных организаций), но и для субъектов управления (органов власти разных уровней).

Исследование действующей системы управления бюджетными организациями представляется незавершенным без рассмотрения системы контроля и оценки эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг (выполнения бюджетных функций).

Действующая система оценки эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг включает два уровня:

- мониторинг качества предоставления государственных (муниципальных) услуг (выполнения функций), определяемый административными регламентами/стандартами;
- оценка качества и объема оказываемых государственных (муниципальных) услуг (функций), определяемая государственным заданием.

Проведенный анализ показал, что в современных условиях оба уровня действующей системы оценки эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг (функций) имеют существенные недостатки. В ряде случаев критерии качества государственных (муниципальных) услуг (функций), определяемые государственным заданием, не соответствуют критериям, прописанным в административных регламентах/стандартах. Кроме того, в большинстве случаев при оценке качества государственных (муниципальных) услуг используются показатели, характеризующие лишь объем услуг, размер полученных и израсходованных бюджетных средств.

Возможное решение данной проблемы видится в использовании принципов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) при контроле эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг. При этом целесообразно разработать многоуровневую систему оценки эффективности бюджетной системы, в которой контроль эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг является конечным звеном и основан на оценке непосредственных и конечных результатов деятельности бюджетных организаций (см. рисунок 1).

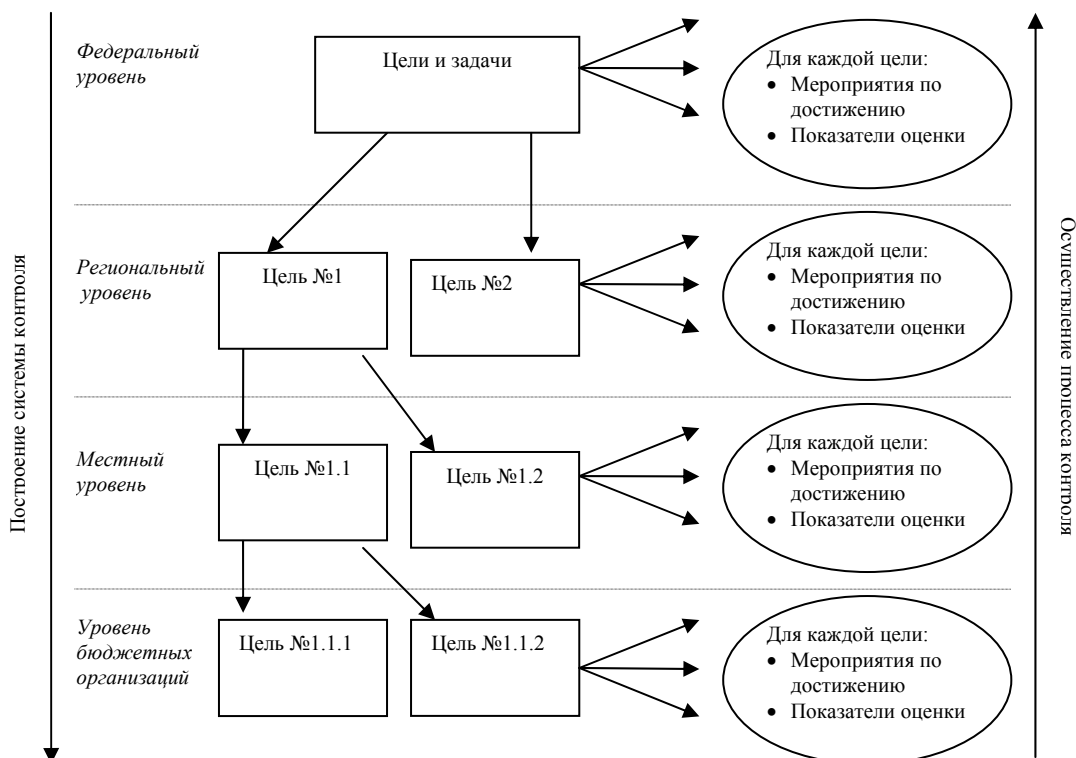


Рисунок 1. Многоуровневая система контроля в бюджетной сфере

Таким образом, предлагается формировать четырехуровневую систему оценки результативности управления в бюджетном секторе, включающую индикаторы социально-экономического развития страны и регионов, результативности целевых программ, качества государственных (муниципальных) услуг (функций), социально-экономических результатов деятельности бюджетных организаций.

**Третья глава** диссертации посвящена раскрытию содержания целевых программ как механизмов реализации управления по результатам и контроля результатов, инструментарию создания информационной базы для оценки результативности управления бюджетными организациями и непосредственно формированию многоуровневой системы оценки результативности в бюджетной сфере.

Разработку интегрированной системы оценки результативности в бюджетном секторе целесообразно начинать с увязки с индикаторами социально-экономического развития России, при этом очень важно правильно выбрать эти индикаторы. По мнению автора, наиболее часто используемый показатель развития – валовой внутренний продукт (ВВП) не может использоваться в системе оценки результативности в бюджетном секторе, так как ВВП не отражает важнейшие социальные проблемы. Этот показатель может расти на фоне увеличения неравенства в доходах, роста заболеваемости и смертности населения и т.д. В связи с этим в диссертационной работе предлагается использование в качестве индикаторов социально-экономического развития страны и регионов индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП), индекса скорректированных чистых накоплений и ряда других показателей, популяризацией которых занимается ООН. Цели, задачи и индикаторы для ключевых отраслей должны устанавливаться с учетом их влияния на индикаторы социально-экономического развития России.

Второй уровень интегрированной системы оценки результативности в бюджетном секторе - показатели результативности целевых программ - разрабатывается в привязке к индикаторам социально-экономического развития России, субъекта РФ, муниципального образования, отрасли (в зависимости от категории целевых программ), чем достигается взаимосвязь целевых программ со стратегией экономического и социального развития России. Например, система оценки результативности ведомственной целевой программы «Медикаментозное обеспечение государственных учреждений здравоохранения на 2008-2010 годы»<sup>2</sup>, реализуемой в Воронежской области, представлена на рисунке 2.

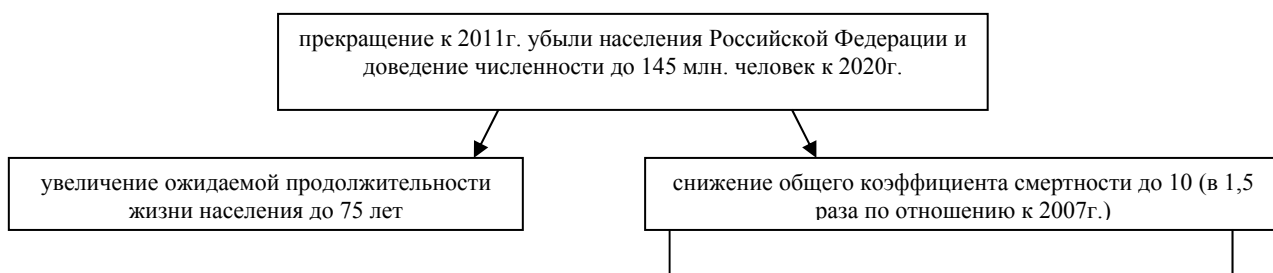
Данная схема наглядно демонстрирует преимущества и ограничения современного этапа развития интегрированной системы оценки. С одной стороны, иерархия причинно-

---

<sup>2</sup> Приказ главного управления здравоохранения Воронежской области от 22.01.2008г. №32 «Об утверждении ведомственной целевой программы «Медикаментозное обеспечение государственных учреждений здравоохранения на 2008-2010 годы»

следственных связей позволяет ясно представить процесс достижения намеченных результатов целевых программ и их связь с целями государства, показывает контур причинно-следственных связей между множеством переменных, определяющих успех реализации целевой программы. С другой стороны, достижение ряда целевых ориентиров второго уровня может не влиять на увеличение продолжительности жизни или влиять негативно.

**Первый уровень – индикаторы социально-экономического развития**  
(выдержка)



**Второй уровень – показатели результативности целевых программ**  
в части ВЦП «Медикаментозное обеспечение государственных учреждений здравоохранения на 2008-2010 годы»

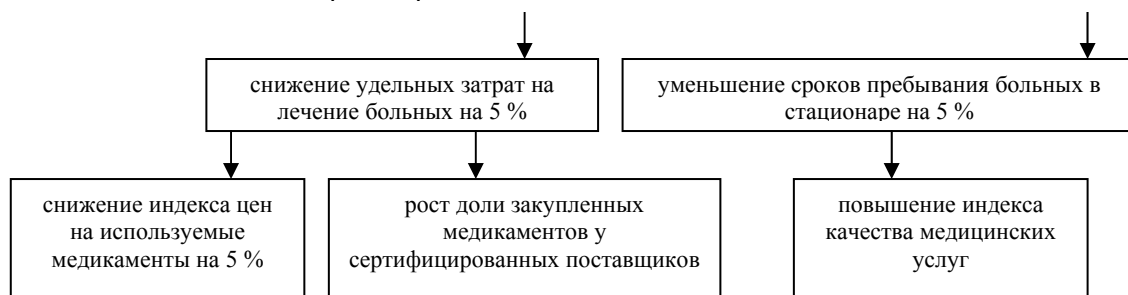


Рисунок 2. Схема причинно-следственных связей между показателями результативности целевой программы и целями развития здравоохранения

Существующая система оценки рассматриваемой ведомственной целевой программы дополнена нами рядом показателей, которые существенно расширяют возможности оценки результативности целевой программы. В частности, используемый в настоящее время показатель снижения удельных затрат на лечение больных дополнен нами показателями-факторами (индекс цен и доля закупленных медикаментов у сертифицированных поставщиков), положительная тенденция изменения которых уменьшит риск снижения удельных затрат на лечение больных за счет использования дешевых лекарств низкого качества. В свою очередь в дополнение к показателю уменьшения сроков пребывания больных в стационаре целесообразно оценивать индекс качества медицинских услуг (методика оценки раскрыта ниже). Совместный мониторинг



двух индикаторов позволит в первом приближении определить, являются ли меры по снижению сроков пребывания больных в стационаре эффективными в долгосрочной перспективе.

Третий уровень интегрированной системы оценки результативности в бюджетном секторе представлен показателями оценки социальных и финансово-экономических результатов деятельности бюджетных организаций. Анализ показал, что в настоящее время отчетность о результатах деятельности бюджетных организаций неинформативна для гражданского общества. Автором предложена структурированная форма типового отчета о результатах деятельности бюджетных организаций, включающего помимо традиционных валовых показателей результата оказания государственных (муниципальных) услуг (функций) и затрат бюджетных средств, ряд новых показателей (индекс качества государственных услуг, производительность труда, рентабельность платных услуг и т.д.) и информацию о причинах, обусловивших достигнутые значения результатов деятельности бюджетных организаций.

Взаимосвязь показателей результативности целевых программ (второй уровень) и работы бюджетных организаций (третий уровень), вклад конкретной бюджетной организации в реализацию цели программы можно установить, например, на основе анализа корреляции между динамикой уровня смертности в обслуживаемом регионе и количеством коек в стационарах, уровнем смертности прикрепленного к поликлинике контингента и количеством участковых врачей (врачей общего профиля, специалистов и проч.). Рассмотрение подобной взаимосвязи в динамике за несколько лет (чтобы сгладить статистические погрешности и минимизировать влияние других факторов, учесть отложенный эффект) может быть инструментом оценки «сквозной» результативности, базой для принятия решений по изменению структуры затрат и изменения парадигмы здравоохранения (например, переключение внимания с развития стационаров на профилактику заболеваний) в целом.

Четвертый уровень интегрированной системы оценки результативности в бюджетном секторе представлен показателями качества государственных (муниципальных) услуг (функций). В данном случае показатели качества государственной (муниципальной) услуги (функции) целесообразно отбирать из числа показателей, обозначенных в административных регламентах и/или стандартах оказания государственных (муниципальных) услуг (функций). Кроме того, представляется целесообразным дополнять данные показателями сводными индексами качества государственных (муниципальных) услуг (функций), сформированными с использованием экспертных методов и методов статистического анализа. Предлагаемый нами

агрегированный индекс качества медицинских услуг базируется на учете ряда факторов качества медицинской помощи - своевременности, доступности, квалификации медицинской помощи, деонтологических показателей, при этом каждый фактор разбивается на подфакторы. Разработка целевых ориентиров по каждому фактору даст возможность оценить качество предоставления услуги (или его составляющие) по сравнению с другими акторами на данном рынке услуг, выявить общие для всех акторов проблемы и причины недостижения целевого ориентира. В отличие от существующей российской практики, среднее значение фактора целесообразно оценивать не только по средней арифметической, но и по медианному значению, что даст дополнительную информацию для принятия управленческих решений в бюджетной сфере.

При наличии нескольких организаций, предоставляющих однотипные услуги, качество услуг и уровень медицинских учреждений может оцениваться и на основе рейтингов, методика построения которых для бюджетных организаций уточнена в работе. В целом предлагаемая автором система оценки качества услуг, составление рейтингов медицинских учреждений будет способствовать повышению качества здравоохранения, увеличению прозрачности конкурсного отбора медицинских организаций всех форм собственности для выполнения государственных и муниципальных заказов.

Представляется, что в целом комплексная система оценки результативности в бюджетном секторе, включающая взаимосвязанные показатели оценки социально-экономического развития России, целевых программ, деятельности бюджетных организаций, качества государственных (муниципальных) услуг, построенных с учетом причинно-следственных связей между показателями, имеет следующие преимущества:

- более наглядна, повышает прозрачность процессов получения запланированных результатов;
- позволяет выявить действительные причины, обусловившие успех или неудачу целевых программ;
- придает гибкость системе управления целевой программой, в том числе за счет корректировки параметров программы в ходе реализации, основанной на оценке промежуточных результатов;
- создает условия для использования сценарного анализа и анализа чувствительности конечных и промежуточных результатов целевой программы относительно изменения ее параметров.

В **заключении** диссертации сформулированы основные выводы и предложения, полученные автором в ходе исследования, имеющие теоретическое и практическое значение.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

- в научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией:
- *Камышина Ю.А.* Целевые программы как механизм реализации управления по результатам // Вестник Института экономики РАН, 2010 – 0,5 п.л.
- в других изданиях:
- *Камышина Ю.А.* Формирование системы оценки результатов деятельности бюджетных организаций в условиях неустойчивости финансово-экономической системы // Сборник Материалов 8-й международной конференции ФГУ МГУ имени М. В. Ломоносова «Государственное управление в 21 веке: традиции и инновации». - М., МАКС Пресс, 2010 – 0,6 п.л.
  - *Камышина Ю.А.* Управление по результатам в бюджетных организациях // Управление в условиях финансово-экономической нестабильности: стратегия и инструменты/ Научные редакторы: Бобылева А.З. и др. - М.: МАКС Пресс, 2009. – 0,5 п.л.
  - *Камышина Ю.А.* Развитие частно-государственного партнерства в здравоохранении // Финансовые технологии в управлении: Юбилейный сборник научных трудов кафедры финансового менеджмента факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова и ее стратегических партнеров/ Под научной редакцией Бобылевой А.З. и др. - М.: МАКС Пресс, 2008. – 0,8 п.л.