Зверев Герман Станиславович. Теоретические и методические основы управления результатами муниципального бюджета : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Хабаровск, 2004 290 c. РГБ ОД, 61:04-8/4505

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ, ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТ, КАК ОБЪЕКТ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ 10

1.1. Содержание и структура понятия «муниципальный бюджет» 10

1.2. Теоретические основы понятия «бюджетирование, ориентированное на результат» 26

1.3. Научные подходы к организации мониторинга результативности бюджетных расходов 39

Глава 2. АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ БЮДЖЕТОМ 54

2.1. Система нормативного правового регулирования расходных полномочий муниципального бюджета 54

2.2. Система финансирования и администрирования расходов муниципального бюджета 70

Глава 3. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ БЮДЖЕТОМ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТ 100

3.1. Рефрейминг принципов бюджетного устройства муниципального образования 100

3.2. Реструктуризация бюджетного сектора муниципального образования 103

3.3. Реинжиниринг бюджетного процесса муниципального образования 118

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 138

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 153

ПРИЛОЖЕНИЯ 174

**Введение к работе**

*Постановка проблемы и актуальность исследования*

В России началась бюджетная реформа. Стратегическими целями реформы являются повышение результативности бюджетных расходов и оптимизация управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы. Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать модель бюджетирования, ориентированного на результат, получившая особую популярность в экономической литературе и бюджетной практике, начиная с 80-х годов XX века.

Начавшиеся преобразования порождают много вопросов как теоретико-методологического, так и организационно-методического характера. Внятное, последовательное и аргументированное изложение основных принципов и методов реформирования бюджетного процесса на уровне муниципального образования приобретает особую значимость. На этом уровне власти бюджетная реформа сопрягается с общей реформой местного самоуправления. Совпадение по времени двух сложнейших с точки зрения поставленных целей и применяемых организационно-правовых механизмов видов преобразований увеличивает управленческие и финансовые риски. Несомненную помощь в минимизации рисков могут оказать анализ трудностей и неудач, с которыми сталкивались страны, проводящие подобные реформы, и разработка теоретических и методических основ концепции реформирования сложившейся системы управления муниципальным бюджетом.

Модель бюджетирования, ориентированного на результат, получила широкое отражение как в экономических исследованиях, так и в периодической печати. Кроме того, она неоднократно обсуждалась на специализированных семинарах с участием российских и зарубежных учёных и государственных служащих. По этой теме есть работы монографического характера, хотя их немного.

Вместе с тем, анализ точек зрения на сущность бюджетирования, ориентированного на результат, проведённый автором по российским и

**4**зарубежным источникам, включая научные публикации, нормативные документы и материалы специальных семинаров, обнаружил явный уклон авторов в изучение бюджетирования, ориентированного на результат, преимущественно на национальном уровне. Явный дефицит работ монографического характера, посвященных проблемам управления муниципальным бюджетом, ориентированным на результат, естественно, снижает качество практических рекомендаций по реализации бюджетной реформы на муниципальном уровне.

В методологическом плане в экономической литературе пока не нашло отражения многообразие организационных форм муниципальных образований, установленное новой редакцией Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и его влияние на механизм бюджетного управления в муниципальном образовании.

В методическом плане в экономической литературе пока не разработана целостная концепция реализации бюджетной реформы на уровне муниципального образования, учитывающая синхронность проведения бюджетной реформы и реформы местного самоуправления и минимизирующая возникающие риски.

Вышеуказанные моменты определили актуальность исследования.

***Степень разработанности, теоретическая и практическая база исследования***

Проблемы общественных финансов нашли отражение в работах Э. Аткинсона, Д. Стиглица, Дж. Болла, Д. Брюмерхофера, Д. Каплана и Р. Нортона, Дж. Левина, Р. Масгрейва, X. Хэтри, К. Уорда, Л.И. Якобсона и

др.

Проблемы программно-целевого подхода к управлению общественным сектором нашли отражение в работах Бен-Чи Лю, Дж. ван Гига, Б.Гросса, С.О'Доннела, Д.Клиланда, У. Кинга, Г. Кунца, Д. Моррисея, Н. Телецкого, Д.М.Гвишиани, Л.И.Евенко, Б.З.Мильнера и др.

Проблемы управления государственным бюджетом в РФ нашли отражение в трудах В.П. Горегляда, Т.В. Грицюк, А.Г.Игудина, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, В.М. Родионовой, Л.Н. Павловой, А.И. Фисенко, В.Б. Христенко и А.В.Швецова, управления муниципальным бюджетом — в работах Н.В. Альвианской, Е.Г. Анимицы, А.З. Дадашева, Е.Б. Дворядкиной, М.Ю. Гараджи, Г.Б. Поляка, Н.Г. Сычёва, К.И. Таксира, Н.А. Ширкевич. Д.Г. Черника, А.В. Чернявского **и**др.

Проблемы управления отдельными видами бюджетных расходов общественного сектора рассматривали Н.Б.Косарева, СВ. Шишкин, А.А. Гудков, ТЛЛ.Клячко, П.П. Кузнецов, Л.Д. Попович, Е.Г. Потапчик, С.К. Салахутдинова, Б.Ю. Сорочкин, А.Я. Рубинштейн, Н.Г.Типенко, И.А.Рождественская и др.

Модель бюджетирования, ориентированного на результат, изучена в работах Ф. Мошера, Г.В. Курляндской, Е.И. Андреевой, Е.В. Беляновой, СЮ. Злобина, СЮ. Иванова, СК. Ястребовой, Г.Кларка, А. Пири, А. де Гроота и др.

Проблемам реорганизации бюджетного процесса в той или иной степени посвящены работы Ф. Гуийяра, Т. Давенпорта, СА. Дипиаза, Дж. Келли, Д.О'Лири, X. ван Нивегена, МХаммера, Дж. Харрингтона, Дж. Экклза, К.С Эсселинга и др.

На позицию автора повлияли также труды дальневосточных учёных, занимающихся финансово-кредитными проблемами, таких как Л.И. Вотинцева, СЛ. Осипов, В.А. Останин, Ю.В. Рожков, И.М. Соломко, В.Г. Щербина, а также учёных, занимающихся проблемами экономики региона, среди которых В.И. Ишаев, СН. Леонов, П.А. Минакир, Н.Н. Михеева, М.В. Терский и другие.

В ходе работы автором использовалась ***информационная база,***включающая федеральные законодательные и подзаконные акты, нормативные акты и методические указания Министерства финансов РФ. Информационно-статистическую базу исследования составили отчётные

данные Управления МНС РФ по Приморскому краю, отчётные данные об исполнении муниципальных бюджетов в Приморском крае финансового департамента администрации Приморского края, материалы, собранные и обработанные лично автором для иллюстрации выводов и рекомендаций, изложенных в диссертации.

*Методологическую основу*исследования составили методы системного, статистического и сравнительного анализа экономико-правовых систем.

*Объектом исследования*являются экономические отношения, возникающие в ходе организации бюджетного процесса на муниципальном уровне.

В качестве *предмета исследования*определён механизм реализации концепции управления результатами муниципального бюджета.

*Цели и задачи диссертационного исследования*

Основной *целью*диссертационного исследования является разработка теоретических основ и методических подходов к формированию набора экономических методов, приёмов, нормативов и правовых норм, составляющих концепцию управления результатами муниципального бюджета в условиях реформы местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели определены и решались следующие *задачи:*

1. Исследовать и раскрыть экономическую сущность понятий «муниципальный бюджет», «бюджетирование, ориентированное на результат» и «мониторинг результативности расходов муниципального бюджета», проследив их эволюцию, взаимосвязь и взаимообусловленность.
2. Проанализировать сложившиеся методы управления муниципальным бюджетом, выявить элементы бюджетирования, ориентированного на результат, используемые в практике управления муниципальным бюджетом и оценить их роль в бюджетном процессе муниципального образования в настоящее время.
3. Охарактеризовать основные проблемы, обусловленные синхронизацией

7 бюджетной реформы и реформы местного самоуправления, на примере конкретного муниципального образования **с**использованием статистических методов исследования.

4. Сформулировать авторскую концепцию управления результатами муниципального бюджета с учётом его функционирования в условиях общей реформы местного самоуправления.

*Научная новизна*результатов диссертационного исследования, выносимых автором на защиту, заключается в следующем:

с целью уточнения содержания и отличительных признаков организационных форм муниципального образования и соответствующих им подвидов муниципального бюджета предложена внутривидовая классификация муниципального бюджета;

выявлены системные противоречия действующей модели управления бюджетами муниципальных образований, позволившие обосновать проектные мероприятия по их разрешению;

сформулированы методические подходы к построению программной классификации доходов и расходов муниципального бюджета при переходе к бюджетированию, ориентированному на результат;

предложена цельная концепция управления результатами муниципального бюджета, включающая этапы: «рефрейминг принципов бюджетного устройства», «реструктуризация бюджетного сектора» и «реинжиниринг бюджетного процесса».

***Теоретическая значимость***диссертационного исследования заключается в том, что определены элементы структуры концепции управления результатами муниципального бюджета: во-первых, единство системы методов, направленных на повышение результативности расходов муниципального бюджета и совершенствование системы бюджетного управления; во-вторых, теоретическая модель определённой системы знаний, обладающая признаками научности (чётко обособленная совокупность объектов знания и их видов; наличие предмета знания; методы, инструменты и

**8**средства изучения, направленные на решение проблем по принятым критериям и ориентированные на предмет и объект знания; исходный эмпирический и теоретический базис; специальные теоретические знания; профессиональная концептуализация).

*Практическая значимость*диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут использоваться при реформировании бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Особенно это касается методических рекомендаций и справочных материалов, разработанных автором.

В расширенном виде они могут быть использованы органами исполнительной власти субъектов Федерации в процессе формирования стратегии и тактики бюджетной реформы на территории субъекта РФ.

*Апробация работы*осуществлялась в ходе обсуждения её результатов на заседаниях Дальневосточного форума рыбной отрасли (Администрация Приморского края, 2004), Международной конференции «Международное сотрудничество приграничных регионов РФ и КНР» (Администрация Приморского края, 2004), при обсуждении монографии «Муниципальный бюджет, ориентированный на результат: подходы к управлению» (Владивосток, Тихоокеанский центр стратегических разработок, 2004), на заседании круглого стола «Бюджетирование, ориентированное на результат» (Тихоокеанский центр стратегических разработок, 2004), на заседании круглого стола «Обсуждение целевых программ развития Приморского края на 2005 — 2010 годы» (Тихоокеанский центр стратегических разработок, 2004 год).

*Внедрение результатов*работы осуществлено в ходе подготовки целевых программ развития Приморского края и подготовки доклада рабочей группы президиума Государственного совета РФ «О развитии конкурентоспособности рыбной отрасли России».

*Публикации.*Основные положения диссертации опубликованы:

1. Зверев Г.С. Заблудившийся город. — Владивосток: «Золотой Рог». 2004.

9 — З п.л.

1. Зверев Г.С. Программно-целевое бюджетирование в таможенных органах // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. — 2004. — № 3. — 0,5 п.л.
2. Зверев Г.С., Рожков Ю.В., Терский М.В. Муниципальный бюджет, ориентированный на результат: подходы к управлению / Под научн. ред. проф. Ю.В. Рожкова. — Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2004. — 7,5 п.л. (автором — 5,8 п.л.).
3. Зверев Г.С. О реинжиниринге бюджетного процесса, ориентированного на результат // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. — 2004. — № 3. — 0,1 п.л.

## Содержание и структура понятия «муниципальный бюджет»

В России началось кардинальное реформирование бюджетного процесса. Стратегическая цель реформы сформулирована в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации:«Основной принцип бюджетной реформы — это переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами» [4]. Основные задачи реформы установлены в постановлении Правительства Российской Федерации от 22.05.04 №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [7]. Утвержденная названным постановлением Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах основана на адаптации передового международного опыта наиболее успешных бюджетных реформ к политическим, социально-экономическим и институциональным условиям Российской Федерации с учетом трудностей и неудач, с которыми сталкивались различные страны, проводящие подобные реформы на протяжении последних десятилетий.

Обращаем внимание на немаловажное обстоятельство: начальная стадия бюджетной реформы сфокусирована преимущественно на высшем, федеральном уровне бюджетной системы Российской Федерации. Алгоритм реализации реформы на этом уровне подробно прописан в упомянутом постановлении Правительства Российской Федерации, а вот с переводом реформы бюджетного процесса на уровень муниципальных бюджетов ясности меньше. Хотя Правительством Российской Федерации рекомендовано органам местного самоуправления «разработать и реализовать меры по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям указанной Концепции» [7], каким образом это сделать в 12 215 муниципальных образованиях - большой вопрос. Для внесения качественных изменений в бюджетный процесс муниципальных образований, прежде всего, необходимо выяснить специфику муниципального бюджета. Слово «муниципальный» происходит от латинского municipium, что буквально переводится как «самоуправляющаяся община» [20, с.78]. Изначально понятие «муниципий» обозначало город с правом самоуправления в древнеримском государстве, поэтому историческое и правовое значение термина «муниципальный» увязывает его с характеристикой городского хозяйства и бюджета.

В дальнейшем в диссертационном исследовании термины «муниципальный бюджет», «бюджет муниципального образования» и «местный бюджет» применяются в одном значении. Мы основываемся на исходном положении Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:«В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления» [2].

Муниципальный бюджет имеет ряд специфических черт, отделяющих его от федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации. В Бюджетном кодексе Российской Федерации специфика муниципального бюджета последовательно проведена во многих главах. В статье 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлена компетенция органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений [1, с.76-77]. В статьях 60-64 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяется состав налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, а также закрепляется ряд норм по вопросам бюджетного регулирования [1, с.95-97]. В статье 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов [1, с. 113-114]. Системный анализ Бюджетного кодекса Российской Федерации позволил сделать следующие выводы: во-первых, в статьях 9, 60-64, 87, 96, 100, 141 Бюджетного кодекса Российской Федерации законодательно установлена специфика местных бюджетов; во-вторых, в статье 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации дано определение «бюджета муниципального образования»: «Бюджет муниципального образования (местный бюджет) -форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления» [1, с.78]. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» даёт более лаконичное определение:«Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет)» [2]. Таким образом, Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отделяют муниципальный бюджет (бюджет муниципального образования, местный бюджет) от федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

В российской экономической науке понятие «муниципальный бюджет» претерпело значительную эволюцию за последние 15 лет. М.В.Васильева, например, определяет местные бюджеты как «обусловленную административно-территориальным делением и бюджетным устройством государства часть экономических отношений в обществе, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, предназначенных на цели социально-экономического развития и удовлетворения общественных потребностей» [46, с.9]. Такой же подход виден в более поздних работах Н.А. Ширкевич [216].

## Система нормативного правового регулирования расходных полномочий муниципального бюджета

Классическую схему анализа методов управления государственным (муниципальным) бюджетом предложил Дж. Левин. Он выделил три уровня управления бюджетом: законодательное регулирование, финансирование и администрирование [67]. Предложенная Дж. Левином концепция широко используется в экономической литературе, а в 2003 году получила нормативное закрепление в российском законодательстве [170].

В соответствии с рекомендациями Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений по разграничению полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в российское законодательство введен термин «расходные полномочия» и установлены уровни их осуществления. Под расходными полномочиями понимаются полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по нормативному правовому регулированию, обеспечению финансовыми средствами и осуществлению определенных видов бюджетных расходов [133].

Нормативное правовое регулирование расходов (по ДжЛевину — законодательное регулирование) состоит в разработке и принятии законодательных и иных нормативных правовых актов в области определения целей, общих принципов, объёма, порядка и условий обеспечения финансовыми средствами и осуществления бюджетных расходов. Основные виды нормативного правового регулирования включают:

1) определение категории потребителей бесплатных и льготных услуг и финансовой поддержки;

2) регламентирование уровня заработной платы;

3) установление финансовых нормативов расходов;

4) установление требований к материально-технической базе предоставляемой бюджетной услуги;

5) установление требований к санитарным нормам предоставления бюджетной услуги;

6) установление требований к стандартам (объёму и качеству) предоставляемой бюджетной услуги;

7) установление требований к квалификации специалистов, оказывающих бюджетную услугу [133].

Обеспечение расходов финансовыми средствами (по Дж.Левину — финансирование) заключается в направлении собственных доходов бюджета (т.е. не включающих доходов, полученных в виде целевой финансовой помощи из бюджетов других уровней), на финансирование его расходов, а также в передаче финансовых средств в нижестоящие бюджеты в виде дотаций, субсидий и субвенций.

Осуществление расходов (по Дж.Левину - администрирование) состоит в организации процесса исполнения расходных статей бюджета за счёт использования всех доходов бюджета (в т.ч. полученных в виде финансовой помощи из бюджетов других уровней) [133, с. 6].

Начнем анализ методов управления муниципального бюджета, прежде всего, с выяснения основных черт нормативного правового регулирования расходных полномочий муниципального бюджета. Методологическую основу анализа модели финансирования бюджетных услуг на уровне муниципального образования составляют работы Э. Аткинсона, Р. Масгрэйва, Д. Кинга, Д. Клиланда, Д. Стиглица и Л.И. Якобсона [см. например, 26; 92; 221; 236; 237].

Принято считать, что существуют определённые виды бюджетных услуг, которые практически во всех странах мира закреплены за местными уровнями власти. К ним, прежде всего, относятся услуги в области жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства территории, локального общественного транспорта, пожарной охраны, охраны правопорядка [67]. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» таким образом формулирует соответствующие вопросы местного значения: организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения; организация охраны общественного порядка муниципальной милицией; организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; организация благоустройства и озеленения территории; организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов [2].

Если относительно целесообразности закрепления перечисленных видов расходных полномочий за муниципальными образованиями особой дискуссии не возникает, то относительно закрепления за муниципальными образованиями расходных полномочий в области здравоохранения, образования и социального обеспечения споры продолжаются. Например, расходы на социальное обеспечение, по мнению многих экономистов, наряду с функцией перераспределения доходов наделены некоторыми признаками страхования. Известно, что основным элементом любого страхования является как можно более широкое объединение рисков. Следовательно, механизмы социального страхования по своему происхождению не должны основываться исключительно на региональном покрытии страховых рисков. Поэтому с точки зрения хеджирования экономических рисков целесообразно осуществлять расходы на социальное обеспечение из федерального или регионального бюджета. Но, с другой стороны, при выплате социальных субсидий необходимо обеспечивать строгую адресность выплат.

Следовательно, возрастает роль низких издержек на получение информации, а значит, возникают резоны в пользу финансирования соответствующих расходов из местных бюджетов [67, с.22].

Подобной логикой, очевидно, руководствовались федеральные законодатели, отменяя и внося изменения в законы, устанавливающие социальные льготы. Идея преобразования натуральных льгот отдельным категориям граждан в денежную форму стала первым примером последовательного применения трёхуровневого понятия «расходные полномочия» к масштабному сегменту бюджетного сектора. На сегодняшний день более актуальным является уже не анализ принципов нормативного правового регулирования расходных полномочий в области социального обеспечения, а выработка конкретных предложений по организации их финансирования на местном уровне. Более подробно эта проблема будет изучена в третьей главе. Основные подходы к разграничению расходных полномочий представлены в Приложении 3 (см. Приложение 3.1 и 3.2).

Что касается других социальных расходов, прежде всего, в сфере образования и здравоохранения, то здесь ясности меньше. Анализ нормативного правового регулирования расходных полномочий по предоставлению бюджетной услуги в образовании выполнен в работах Т.Л. Клячко, И.А. Рождественской и Н.Г. Типенко [93; 175; 191].

## Рефрейминг принципов бюджетного устройства муниципального образования

В первой главе диссертационного исследования были изучены теоретические основы концепции управления результатами муниципального бюджета. Предметом изучения второй главы стали методы управления муниципальным бюджетом, сложившиеся к настоящему времени: в литературе они получили название - управление затратами [7]. В третьей главе предметом изучения является способ перехода от управления затратами к управлению результатами как целостному механизму управления муниципальным бюджетом.

Управление результатами муниципального бюджета в значительной степени основано на интеграции в систему муниципального бюджета управленческих технологий частного бизнеса. Поэтому переход к управлению результатами муниципального бюджета начинается с переосмысления принципов управления муниципальным бюджетом. Используя терминологию первой главы диссертационного исследования, прежде чем вносить изменения в механизм бюджетного управления, необходимо понять, сформулировать и обосновать принципы предлагаемого механизма бюджетного управления. На наш взгляд, наиболее полно вбирает в себя содержание этого этапа работы с присущими ему проблемами термин «рефрейминг».

Рефрейминг - это добровольно взятая на себя задача уйти от «общепринятой мудрости» организации (существующих в ней способа мышления, образа мыслей или парадигм), взять из нее" полезные элементы, привнести необходимые новые элементы и построить новую систему мышления [68, с.39]. Ключевыми задачами на этапе рефрейминга являются подготовка преобразований, разработка видения перспективы и разработка системы показателей. Дословно «to reframe» означает «вставить в новую рамку», «заново приспособить». «Рефрейминг» в качестве научного термина появился в теории нейролингвистического программирования [68, с.39]. Кстати, это не первый термин, пришедший из психологической теории в экономическую теорию. Термин «кластер», с легкой руки М.Портера вошедший в экономическую теорию, также изначально использовался в психологической теории.

Выполненный в первой главе диссертационного исследования анализ теоретических основ концепции управления результатами муниципального бюджета позволяет нам понимать под управлением результатами интегрированный управленческий подход, который объединяет элементы планирования, исполнения и контроля за исполнением муниципального бюджета. Перефразируя К.Уорда, можно сказать, что управление результатами «представляет собой нечто гораздо большее, чем просто серию из пяти или семи годовых бюджетов, которые последовательно дополняют друг друга, образуя так называемый долгосрочный план организации» [196, с.225]. Управление результатами муниципального бюджета — это итеративный процесс анализа, планирования, исполнения и контроля за исполнением муниципального бюджета с целью достижения долгосрочных стратегических целей. Мы исходим из того, что построение стратегии управления муниципальным бюджетом - это творческий процесс. Типичность технологических операций, из которых состоит планирование, составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета, не должна вводить в заблуждение относительно творческого характера бюджетного процесса. Поэтому термин «рефрейминг», по нашему мнению, наиболее точно характеризует суть первого этапа перехода от управления затратами к управлению результатами.

Прежде всего, необходимо увязать финансовые и нефинансовые цели бюджета. «Финансовые показатели должны оцениваться исключительно в контексте их основных целей [196, с.318]. Важно понять, что многие цели невозможно представить в финансовом выражении, поэтому особую ценность приобретают нефинансовые показатели деятельности организации. Подробный анализ научных подходов к построению нефинансовых количественных показателей выполнен в первой главе диссертационного исследования. К.Уорд приводит в качестве примера сочетания финансовых и нефинансовых показателей инвестиции в здравоохранение. Решения о капитальных вложениях в здравоохранении принимаются региональными органами управления, и их инвестиционный анализ должен отражать основные нефинансовые цели данной организации. Этот процесс основывается на тщательной интеграции нефинансовых целей и финансового анализа. Наиболее очевидным финансовым методом представляется выявление ключевого ограничивающего фактора, с которым в настоящее время вынуждены считаться больницы, и последующее выделение необходимых средств на его устранение. Затем появляется новое серьезное препятствие, и ресурсы направляются на решение этой проблемы. Органы здравоохранения могут одновременно рассматривать несколько потенциальных проектов: сначала - увеличение числа хирургических блоков и больничных коек, затем — привлечение на работу более квалифицированного медицинского персонала и, наконец, изменение программ послеоперационного лечения в больницах. Относительное соотношение «затраты/результат» для этих проектов должно оцениваться по степени выполнения основной задачи — сокращению времени ожидания пациентами медицинской помощи, и данный показатель может быть представлен как затраты на тысячи дней сэкономленного времени [196].