

УДК 336.61

Корытько Т. Ю., Панченко Е. В.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

В последние десять лет в системе стратегического управления выделилось перспективное направление – сбалансированная система показателей (ССП), которая стала одной из самых передовых методологий, направленных на оценку деятельности предприятия и достижение стабильно высоких и устойчивых результатов.

Сбалансированная система показателей (BSC, Balanced Scorecard) – это система стратегического управления организацией на основе измерения и оценки ее эффективности по набору оптимально подобранных показателей, отражающих все аспекты деятельности организации: финансовые, производственные, маркетинговые, инновационные, инвестиционные, управленческие и т. д. [1].

Поэтому данную систему целесообразно использовать для разработки и реализации программ стратегического развития местных бюджетов.

ССП – это инструмент стратегического управления, который позволяет связать операционную деятельность органа местного самоуправления с его стратегией. ССП отражает то равновесие, которое сохраняется между краткосрочными и долгосрочными целями, финансовыми и нефинансовыми показателями, основными и вспомогательными параметрами, а так же внешними и внутренними факторами деятельности.

Достаточно серьезной проблемой является способность органов местного самоуправления успешно разрабатывать и реализовывать программы собственного развития, достигать поставленных в программах целей. При этом основной причиной является как низкое качество разработанных программ муниципального развития, так и многочисленные ошибки в их реализации, в первую очередь, несогласованность программ развития муниципальных образований с их оперативными планами и текущей деятельностью.

Решить ряд проблем, связанных с разработкой и реализацией программ развития муниципального образования, можно с помощью современных технологий управления, активно внедряемых за рубежом, например, сбалансированной системы показателей.

В связи с этим особую актуальность приобретают исследования области использования современных методов управления в деятельности органов местного самоуправления.

Анализ отдельных проблем, связанных с исследованием и формированием систем управления, представлен в работах следующих учёных: Гершуна А. [2], Кандалинцева В. [3], Каплана Р. [4–6], Лукьяновой М. [7], Брауна М. [8], Нивена П. [9], Рамперсанда Х.

Целью данной статьи является разработка практических рекомендаций по формированию и реализации программ развития местных бюджетов на основе применения сбалансированной системы показателей.

В теоретических и прикладных работах, посвященные развитию местных бюджетов в Украине, чаще всего выделяются следующие проблемы:

- неподготовленность населения к участию в процессах управления и развития муниципального образования;
- недостаточная обеспеченность местных бюджетов финансовыми и материальными ресурсами;
- низкая эффективность деятельности органов местного самоуправления [4].

Одной из основных причин возникновения этих проблем являются недостатки в системе управления местными бюджетами. Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том,

что заметный эффект с точки зрения совершенствования системы управления местными бюджетами может дать использование ССП.

Особенностью использования ССП для формирования программ развития местных бюджетов является повышение качества предоставляемых услуг населению в ССП ставится во главу угла стратегической карты местных бюджетов, в отличие от стратегических карт коммерческих предприятий.

Использование ССП в отличие от других методов управления, который применяется органами местного самоуправления, состоит в том, что он позволяет систематически получать информацию о результатах реализации программы развития местных бюджетов по отношению к поставленным целям, и планируемым результатам. Такой подход может помочь определить те области, которые требуют особенного внимания.

Преимущества использования ССП при формировании программ развития местных бюджетов состоят в следующем:

- цели местных бюджетов отражают требования к составу и качеству местных услуг;
- программные мероприятия направлены на достижение приоритетных целей и задач.

Таким образом, программы развития местных бюджетов, построенные на основе ССП, позволяют повысить прозрачность и эффективность деятельности органов местного самоуправления с точки зрения соответствия ожиданиям местных жителей, и в конечном итоге, способствует заинтересованности населения к участию в процессах их управления и развития.

ССП переводит программу развития местных бюджетов в систему четко поставленных целей и задач, а также показателей, определяющих степень достижения целевых установок, которые включают четыре подсистемы: «Финансовую», «Правовую», «Социально-экономическую» и «Персонал администрации».

Формулы для расчета каждой подсистемы ССП развития местного бюджета приведены в табл. 1.

ССП задает фазовое пространство для комплексного описания состояния местных бюджетов. Но при оценке эффективности деятельности местного самоуправления, а также программ развития приоритет должен быть отдан тому, чтобы местное население было максимально обеспечено предоставляемыми услугами. При этом использование ССП позволяет показать, как повышение квалификации и компетентности сотрудников подразделений местного самоуправления, совершенствование внутренних бизнес-процессов, оптимизация финансовых издержек связаны с повышением качества предоставляемых услуг потребителям, увеличения объемов финансирования.

Процесс внедрения ССП заключается в последовательном выполнении следующих этапов:

1. Построение стратегической карты местных бюджетов:

- постановка стратегических целей;
- анализ и структуризация стратегических целей;
- определение структуры сбалансированной системы показателей;
- разбиение стратегических целей по составляющим ССП.

2. Определение целевых показателей по приоритетным направлениям развития местных бюджетов:

- разработка и отбор целевых показателей;
- определение источников и способов сбора информации для целевых показателей;
- определение плана программных мероприятий.

3. Разработка программы развития местных бюджетов:

- построение программы развития на основе сформированных стратегических целей и целевых показателей;
- предварительная оценка возможностей реализации программы развития;

- привязка программных мероприятий к целевым показателям.
- 4. Реализация программы развития местных бюджетов:
 - мониторинг и анализ значений целевых показателей;
 - оценка выполнения мероприятий в текущей деятельности;
 - ранжирование и выбор программных мероприятий;
 - корректировка мероприятий и перераспределение финансовых потоков [6].

Таблица 1

Сбалансированная система показателей оценки развития местного бюджета

Подсистема ССП	Технология расчета	Составляющие формулы
ФП (финансовая подсистема)	$I_{ФП} = q_1 Д + q_2 Р + q_3 БД + q_4 ВП$	Д – доходы бюджета; Р – расходы бюджета; БД – бюджетный дефицит; ВП – внутренние ссуды; q_t – вес t-го частного показателя
СЭП (социально-экономическая подсистема)	$I_{СЭП} = q_1 ДС + q_2 Д_{ср} + q_3 МИ + q_4 ДА$	ДС – демографическая ситуация; Д – среднедушевой денежный доход; МИ – городская инфраструктура; ДА – деловая активность; q_t – вес t-го частного показателя
ПП (правовая подсистема)	$I_{ПП} = q_1 ПУ + q_2 ВУ$	ПУ – практика управления и законодательная деятельность; ВУ – внешнеэкономические условия; q_t – вес t-го частного показателя
ППА (подсистема персонал администрации)	$I_{ППА} = q_1 ОС + q_2 К + q_3 ИС$	ОС – организационная структура; К – кадры; ИС – информационная структура; q_t – вес t-го частного показателя
ССП	$ССП = q_1 I_{ФП} + q_2 I_{СЭП} + q_3 I_{ПП} + q_4 I_{ППА}$	q_t – вес t-го частного показателя

На первом этапе последовательно сверху вниз по составляющим клиентская, финансовая, внутренние процессы, обучение и развитие разрабатываются стратегические цели программы развития местных бюджетов и устанавливаются взаимные причинно-следственные связи.

На втором и третьем этапе разрабатываются целевые показатели, с помощью которых измеряется уровень достижения каждой цели местных бюджетов, а также мероприятия, которые должны обеспечить необходимый уровень целевого показателя. Желательно для каждой цели местных бюджетов разработать такой набор целевых показателей, в состав которого входили бы индикаторы, характеризующие степень достижения этой цели, а также инициативы, направленные на ее достижение. Стратегическая карта целей местных бюджетов должна быть сбалансирована по горизонтали – необходимо наличие причинно-следственных связей в каждом наборе целевых показателей.

Отбор целевых показателей – ключевой этап внедрения ССП в деятельность органов управления местными бюджетами. Целевые показатели отбираются, исходя из доступности получения информации, необходимой для их расчета. При этом необходимо учитывать степень важности показателя для определения того, насколько в ходе предоставления услуги населению удалось достичь желаемого результата. Важным условием для отбора данных показателей является измеримость, а также возможность их числового выражения [8].

При определении плана программных мероприятий возрастает необходимость выбора и ранжирования программных мероприятий по приоритетности. В целях определения приоритетных программных мероприятий разработана методика оценки степени реализации программы развития местных бюджетов.

При оценке и выборе программных мероприятий отдельного подразделения местного самоуправления, применение комплекса обособленных показателей, например, удовлетворенность жителей предоставляемыми услугами, процент исполнения муниципального и т. п. не имеет смысла, поскольку это не способствует выбору взаимоувязанного набора программных мероприятий, формирующих ценность государственной услуги.

Для выбора программных мероприятий в каждом отдельном подразделении местного самоуправления необходимо разработать методику оценки, в основе которой должна лежать ССП, а обозначенные в ней причинно-следственные связи как раз и призваны формализовать элементы ценности предоставляемой услуги населению.

Мерилом эффективности деятельности местных органов власти выступает качество жизни населения каждого местного бюджета, в повышении которого заинтересованы все уровни власти.

Владельцем и заказчиком разработки стратегии для местного бюджета могут выступать как население, так и органы государственной власти вышестоящего уровня.

Представителями населения выступают: представительные органы власти местных бюджетов, общественные советы, организации, политические партии и иные предусмотренные законодательством общественные объединения.

Алгоритм, позволяющий произвести ранжирование программных мероприятий по отношению к поставленным целям развития местных бюджетов и определить стратегические приоритеты, включает в себя следующие этапы.

Этап 1. Постановка целей в клиентском и финансовом аспектах.

На данном этапе на основе результатов стратегического анализа определяются целевые группы потребителей, формулируется предложение общественной ценности и желаемые конечные результаты.

Этап 2. Определение параметров в области внутренних процессов.

Доведение до совершенства внутренних процессов ССП будет способствовать достижению целей финансовой составляющей.

Этап 3. Определение параметров в области обучения и развития.

Этап 4. Оценка влияния программных мероприятий на сбалансированную систему показателей [9].

На этом этапе необходимо интегрировать программу развития местных бюджетов в оперативную деятельность местного самоуправления с помощью сбалансированной системы показателей, что будет способствовать ее реализации. Анализ информации о реализации программы развития местных бюджетов путем выявления тенденций, различий в тех или иных показателях и проведения сравнений нацелен на получение данных, на основе которых можно сделать выводы о том, в какой степени реализуется программа развития по отношению к намеченным целевым установкам и исходной ситуации.

Важно учитывать внешние и внутренние факторы при оценке полученных результатов путем изучения мнения потребителей программной продукции, полученного проведением социологического исследования об удовлетворенности качеством предоставляемых услуг, а также мнения персонала органов управления местным бюджетом по совершенствованию и повышению эффективности исполняемой работы. Социологическое исследование следует проводить методом анкетирования с использованием специально разработанного опросного листа для изучения мнения населения об удовлетворенности уровнем предоставляемых услуг. В зависимости от вида услуги исследование может быть разработано для изучения мнe-

ния всего населения муниципального образования или только непосредственных потребителей определенных услуг. Задаваемая выборка потребителей услуг должна соответствовать качественным характеристикам всей опрашиваемой совокупности респондентов. Доля случайной выборки определяется в зависимости от поставленных задач мониторинга. Таким образом, социологическое исследование мнения населения позволяет, во-первых, получить информацию для расчета ряда целевых показателей в клиентской составляющей ССП, а во-вторых, привлечь жителей муниципального образования к организации предоставления услуги и контролю за ее качеством.

Результатом анализа должен стать не только отбор ключевых показателей осуществляемой деятельности и их описание, но также изложение возможных причин выявленных проблем и предложений по их решению, что необходимо учитывать при реализации программы развития конкретных местных бюджетов.

При использовании ССП в качестве инструмента реализации программы развития необходимо гибко применять ее базовые принципы, изменяя и дополняя их в зависимости от стоящих задач. При таком подходе получаем основанную на ССП, но более простую и эффективную управленческую технологию. Ее применение следует традиционной логике построения сбалансированной системы показателей, но наполнение этих этапов зависит от возможностей и задач органов местного самоуправления.

ВЫВОДЫ

Таким образом, программы развития местных бюджетов, построенные на основе ССП, позволяют повысить прозрачность и эффективность деятельности органов местного самоуправления с точки зрения соответствия ожиданиям местных жителей, и в конечном итоге, способствует заинтересованности населения к участию в процессах управления и развития местными бюджетами.

Использование ССП в отличие от других методов управления, который применяется органами местного самоуправления, состоит в том, что он позволяет систематически получать информацию о результатах реализации программы развития местных бюджетов по отношению к поставленным целям и планируемым результатам. Такой подход может помочь определить те области местных бюджетов, которые требуют особого внимания.

ЛИТЕРАТУРА

1. Внедрение сбалансированной системы показателей / *Horvath&Partners* ; пер. с нем. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 478 с.
2. Гершун А. Технологии сбалансированного управления / А. Гершун, М. Горский. – М. : Олимп-бизнес, 2005. – 400 с.
3. Кандалинцев В. Сбалансированное управление предприятием / В. Кандалинцев. – М. : КноРус, 2006.
4. Каплан Роберт С. Организация, ориентированная на стратегию / Роберт С. Каплан, Дейвид П. Нортон; пер. с англ. М. Павлова. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003. – 416 с.
5. Каплан Роберт С. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Роберт С. Каплан, Дейвид П. Нортон; пер. с англ. М. Павлова. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003. – 304 с.
6. Каплан Роберт С. Стратегические карты. Трансформация нематериальных активов в материальные результаты / Роберт С. Каплан, Дейвид П. Нортон; пер. с англ. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – 512 с.
7. Лукьянова М. Н. Практика применения системы сбалансированных показателей / М. Н. Лукьянова // *Финансы и кредит*. – 2007. – № 6 (246). – С. 69–72.
8. Браун Марк Грэм Сбалансированная система показателей: на маршруте внедрения / Марк Грэм Браун. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 168 с.
9. Нивен Пол Р. Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций / Пол Р. Нивен. – Днепропетровск : Баланс Бизнес Бук, 2005. – 220 с.