

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА СИМАГИНА

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Сибирская академия государственной службы
simagina@sapa.nsk.su

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ В ЧАСТИ РЕОРГАНИЗАЦИИ СЕТИ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В статье анализируется практика российских регионов и муниципалитетов в области социальной сферы. Рассматриваются варианты последовательности действий по решению данной задачи. Даётся краткая характеристика этапов и проблемных моментов их реализации. Описан механизм финансового обеспечения выполнения государственных (муниципальных) заданий учреждениями социальной сферы.

Ключевые слова: учреждения социальной сферы, государственные и муниципальные задания, государственные и муниципальные услуги, субсидия, финансовое обеспечение, бюджетная реформа

Изменение приоритетов в административной и бюджетной реформах в сторону совершенствования организации предоставления публичных услуг обуславливает необходимость поиска новых организационных форм предоставления услуг на базе государственных и муниципальных учреждений. Во многом именно этим было обусловлено принятие Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Исследования методов повышения эффективности бюджетных расходов имеют достаточно широкое распространение в России и за рубежом. Так, например, институциональные аспекты оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов в социальной сфере рассматриваются в работах П. Милгрома и Дж. Робертса [7], А. Алчиана и Г. Демсеца [2], А. Алесины, П. Пепротти [17], Д. Альта и Р. Лоури [18] и др. Оптимизация бюджетных расходов в рамках концепции нового государственного управления и системы управления общественными расходами рассматривается в работах А. Премчанда [12], Е. Кампоса и С. Прадхана [6], Р. Аллена [14] и др.

Российские исследования в основном посвящены проблемам совершенствования процесса управления расходами в отдельных отраслях экономики и социальной сферы. Отдельные вопросы внедрения инновационных технологий в процессы управления бюджетными расходами рассматриваются в работах С. А. Ананенко [1], Л. И. Якобсона, А. В. Глаголева, П. М. Кудюкина [16], И. Б. Полюбиной [8], М. П. Афанасьева [3], А. М. Бабича [4], А. Е. Шаститко [15], Е. В. Бушминой [5] и др.

Однако тактика проведения бюджетной реформы определяется в первую очередь изменениями нормативной правовой базы и не имеет достаточного теоретического обоснования.

Задача повышения эффективности бюджетных расходов в русле проводимых в РФ реформ может решаться двумя основными способами:

1. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. В тех субъектах Федерации и муниципальных образованиях, которые попали в эксперимент по бюджетной реформе, осуществляются комплексные меры в рамках программ реформирования региональных (муниципальных) финансов.
2. В том случае, если в субъекте Федерации не в полной мере реализуется бюджетная реформа, задача повышения эффективности бюджетных расходов в 2011 году решалась в рамках реализации федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» № 83-ФЗ и «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» № 210-ФЗ, а также региональных программ, разработанных на основе Концепции снижения административных барьеров и повышения качества и доступности государственных услуг на 2011–2013 годы.

Разберем вариант решения задачи повышения эффективности бюджетных расходов на примере Новосибирской области. В Новосибирской области реформирование сети учреждений происходит по отраслевому признаку. Можно выделить ряд этапов:

- 1) реструктуризация действующей сети учреждений;
- 2) формирование перечня услуг;
- 3) изменение действующего порядка оказания учреждениями платных услуг;
- 4) разработка проектов первоочередных нормативных правовых актов субъекта Федерации, связанных с совершенствованием правового положения учреждений;

- 5) проведение экспертной оценки действующей системы разработки, установления и контроля за реализацией заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждениями субъекта Федерации;
- 6) проведение оценки действующей системы финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий на оказание услуг учреждениями;
- 7) корректировка системы разработки и финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий на оказание услуг учреждениями.

Для выполнения первого этапа – реструктуризации действующей сети учреждений – необходимо провести анализ сети подведомственных учреждений с целью определения эффективности их деятельности и дальнейшей оптимизации сети. После этого следует принятие решения об изменении типа учреждения (перевод учреждения в казенное, автономное или бюджетное); реорганизации, ликвидации, создании учреждения; передаче учреждения на иной уровень и внесении соответствующих изменений в уставы, иные учредительные документы учреждений, трудовые договоры (до 1 декабря 2011 года).

Работу по формированию перечня услуг планируется начать с адаптации разработанных федеральных перечней услуг, оказываемых учреждениями соответствующей отрасли, к современной системе управления. Далее необходимо провести анализ полномочий РФ и субъекта Федерации на предмет выделения услуг (работ) учреждений и других организаций, в которых размещается государственное (муниципальное) задание (заказ). По результатам анализа можно сформировать предварительный вариант перечня услуг.

Далее необходимо провести анализ действующего порядка оказания учреждениями платных услуг и на этой основе разработать проекты первоочередных нормативных правовых актов субъекта Федерации, связанных с совершенствованием правового положения учреждений (более 20 нормативных актов) [13].

Следующий этап – проведение экспертной оценки действующей системы разработки, установления и контроля за реализацией государственных (муниципальных) заданий на оказание услуг учреждениями. Особое внимание при этом следует обратить на определение порядка контроля за выполнением государственных (муниципальных) заданий подведомственными учреждениями, а также порядка составления плана финансово-хозяйственной деятельности и отчетов о результатах деятельности учреждений.

Ключевой этап – это проведение оценки действующей системы финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий на оказание услуг учреждениями. В связи с принципиальными изменениями в порядке финансирова-

ния автономных и бюджетных учреждений, внесенными 83-ФЗ, необходимо начать выполнение данного этапа с проведения экспертной оценки действующей системы финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий. После этого определяются нормативные затраты, порядок предоставления субсидий и делается расчет финансового обеспечения выполнения.

В целом данный подход достаточно четко ориентируется именно на повышение экономической эффективности бюджетных расходов на отрасль посредством снижения нецелевых затрат (экономия за счет реструктуризации (оптимизации) бюджетных расходов (по статьям)). По сути в данном случае нельзя говорить о реализации такого принципа бюджетной системы, как эффективность и результативность бюджетных расходов (новая редакция Бюджетного кодекса РФ), скорее речь идет об «устаревшем» принципе из предыдущей редакции Бюджетного кодекса – эффективность и экономичность.

Подход, реализуемый в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, и акцентирует свое внимание на более высокой эффективности за счет четкого определения количества потенциальных благополучателей. Рассмотрим его применение на материалах Томского района Томской области, который неоднократно выигрывал конкурсы, проводимые Администрацией Томской области среди муниципальных образований. Последовательность этапов оптимизации бюджетных расходов следующая:

1. Создание системы учета потребности в предоставляемых муниципальных услугах.
2. Стандартизация муниципальных услуг.
3. Формирование муниципальных заданий.
4. Управление расходами и реструктуризация бюджетной сети.

В Томском районе была внедрена новая, ранее неиспользуемая система оценки потребности населения в предоставлении муниципальных услуг. Это стало стартовым мероприятием в реализации последующего комплекса мер по определению перечня муниципальных услуг и их стандартизации. С этой целью в конце 2009 года был утвержден Порядок проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг в Томском районе [9]. На основе результатов оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг главные распорядители средств бюджета формируют предложения по объему бюджетных ассигнований, необходимых для финансового обеспечения муниципальных заданий на оказание соответствующих муниципальных услуг в очередном финансовом году [10].

Включение стандартизации в состав мероприятий, реализуемых в рамках конкурса по программе реформирования муниципальных финансов, стало стимулом к установлению в муниципальном образовании «Томский район» стандар-

тов качества услуг. Для Томского района отправным документом стало Положение о формировании стандартов качества муниципальных услуг, утвержденное Постановлением Главы Томского района от 25.06.2009 № 155 [11].

Утверждение стандартов качества услуг позволило в дальнейшем перейти на нормативно-целевое финансирование муниципальных учреждений, при этом предварительно разработать нормативно-сметные методики финансирования расходов на оказание услуг в рамках муниципальных заданий. В целях осуществления контроля за соответствием качества предоставляемых муниципальных услуг Томского района стандартам качества утвержден Порядок проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг утвержденным стандартам качества муниципальных услуг.

Но все же самым трудоемким и значимым этапом работы по реформированию стало внедрение практики формирования муниципальных заданий – одного из основных инструментов повышения эффективности бюджетных расходов.

Согласно п. 2 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ, скорректированной Федеральным законом № 83-ФЗ, показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Первые попытки формирования муниципальных заданий для учреждений Томского района были предприняты еще в 2009 году. Но только при формировании бюджета на 2010 год бюджетные ассигнования для бюджетных учреждений впервые планировались с учетом разработанных и утвержденных заданий. В апреле 2010 года впервые все учреждения представили отчеты о выполнении задания за I квартал 2010 года, по результатам которых Управлением экономики был осуществлен мониторинг их исполнения.

В результате была получена возможность сравнения плановых и фактических показателей (по результатам квартала), позволяющая дать оценку эффективности деятельности учреждений. Но выводы, полученные по итогам проведенной оценки, не были использованы для принятия управленческих решений.

Таким образом, были сделаны первые шаги, увязывающие бюджетные ассигнования с функциями бюджетных учреждений, видами деятельности, с оценкой конечных результатов. В результате представленных мероприятий процесс

финансового планирования потребности учреждения в финансовых ресурсах, ранее основанный на принципе возмещения всех его затрат, ориентируется на конечный результат финансово-хозяйственной деятельности учреждения – полное, своевременное и качественное выполнение муниципальных заданий.

Однако утверждать, что институт муниципальных заданий в Томском районе, как и в целом в РФ, внедрен и заработал в полную силу, пока нельзя. Подходы к формированию заданий постоянно меняются, окончательной и единообразной концепции по их формированию не выработано до сих пор. Это связано с отсутствием наработанной общероссийской практики по организации планирования и финансированию расходов на оказание публичных услуг, отсутствием учета расходов на отдельные услуги. Главные распорядители столкнулись с множеством трудностей при проектировании расходов бюджета как в части структурирования и систематизации огромного перечня услуг, оказываемых подведомственными учреждениями, так и в части определения стоимости услуги, ее наполнения. Кстати, во второй половине 2011 года началось уточнение по реализации 210-ФЗ в части требований к формированию реестра услуг учреждений к середине 2012 года. Остается нерешенным вопрос учета себестоимости публичных услуг, анализа ее динамики и сравнения по различным типам учреждений, оказывающих аналогичные услуги. Отсутствие сравнительных характеристик работы учреждений в прежних и новых условиях (затраты на оказание услуг, административные издержки и качество предоставляемых услуг) не позволяет в настоящее время говорить об отсутствии проблем в применении данного инструмента.

В этой связи, принимая во внимание региональную и муниципальную практику, сделаем следующие выводы:

1. Можно выделить два варианта решения задач повышения эффективности бюджетных расходов отраслей социальной сферы: в рамках осуществления бюджетной реформы и вне ее реализации. Эти варианты отличаются последовательностью и содержанием действий.
2. Основой для определения величины государственного (муниципального) задания на сегодняшний день является не прогноз количества предоставляемых услуг, а величина средств бюджета, предусмотренная на эти цели правовым актом о бюджете, вследствие чего задание приобретает бюджетоограниченный характер. Утверждение задания после принятия акта о бюджете ведет к исключению исполнителей из процесса принятия решения о величине доводимого задания. Это значительно затрудняет функционирование учреждения на уровне, достаточном для исполнения задания.

3. Создание нормативов финансирования услуг – самая сложная задача, которая возложена на публично-правовые образования.

Для разработки грамотных нормативов финансирования услуг необходимы полноценные и конкретные стандарты их оказания – финансовый норматив должен рассчитываться исходя из потребности оказания услуги с четкими требованиями к ее объемам и качеству. Однако структура существующих стандартов качества часто не соответствует этим требованиям.

Если рассуждать логически, разработка нормативов финансирования должна была бы предшествовать массовому переводу учреждений на финансирование по государственному (муниципальному) заданию. Но, к сожалению, ситуация такова, что разрабатывать нормативы регионам и муниципалитетам приходится самостоятельно.

В результате, учитывая проведенные мероприятия и продолжающееся развитие законодательства, усилия по реализации региональных и муниципальных практик внедрения механизмов повышения эффективности бюджетных расходов в целом целесообразно сконцентрировать на следующих основных направлениях:

- внедрение системы учета потребности в бюджетных услугах (в том числе учета востребованности услуг населением);
- организация оценки соответствия предоставленных услуг утвержденным стандартам качества;
- повышение эффективности оказания услуг, что предполагает как работу с государственными (муниципальными) заданиями, так и оптимизацию бюджетной сети в соответствии с проводимой реформой учреждений.

Реформирование отраслей социальной сферы предполагает не только уход от сметного принципа финансирования и расширение масштабов предоставления и качества публичных услуг. Повышение качества услуг обеспечивается многими факторами и составляющими. При этом целесообразность применения инструментов реализации вышеперечисленных задач должна оцениваться самими публично-правовыми образованиями с учетом их особенностей, с одной стороны, с позиции эффективности траты бюджетных средств, с другой стороны, а также с учетом социальной значимости и необходимости перехода на новый уровень качества жизни населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. А на н ен к о С. А. Повышение эффективности бюджетных расходов с помощью аналитических возможностей БОР // Финансы. 2006. № 11. С. 11–13.
2. А л ч и а н А., Д е м с е ц Г. Производство, информационные издержки и экономическая организация. Вып. 5. Истоки. М.: ГУ-ВШЭ, 2004. С. 166–207.
3. А ф а н а с ь е в М. П. Модернизация государственных финансов. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007. 439 с.
4. Б а б и ч А. М., П а в л о в а Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: Финансы, ЮНИТИ, 2006. 259 с.
5. Б у ш м и н Е. В. Бюджет: процедуры и эффективность. М.: Альтернатива – Евролинц, 2003. 372 с.
6. К а м п о с Е., П р а д х а н С. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления. М., 2010. 551 с.
7. М и л г р о м П., Р о б е р т с Дж. Экономика, организация и менеджмент: В 2 т.: Пер. с англ. / Под ред. И. И. Елисеевой, В. Л. Тамбовцева. СПб.: Экономическая школа, 1999.
8. П о л ю б и н а И. Б. Электронное правительство как составляющая новой экономики // Информационное общество. 2005. № 1. С. 67–73.
9. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 24.11.2009 № 272/5 «Об утверждении порядка учета потребности в муниципальных услугах при формировании проекта бюджета Томского района» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://tr.tomskinvest.ru/files/doc/normativ Acts/post_272_5.doc
10. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 24.11.2009 № 272/4 «Об утверждении порядка проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://tr.tomskinvest.ru/files/doc/normativ Acts/post_272_4.doc
11. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 25.06.2009 № 155 «О стандартах качества муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://tr.tomskinvest.ru/files/doc/normativ Acts/post_155.doc
12. П р е м ч а н д А. Управление государственными расходами. Вашингтон: МВФ, 1994. 280 с.
13. Распоряжение Губернатора Новосибирской области от 30.06.2010 № 137-р «О плане разработки нормативных правовых актов Новосибирской области по реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»» [Электронный ресурс]. Справочно-поисковая система «Консультант+».
14. Х и к с Дж. Р., А л л е н Р. Г. Д. Пересмотр теории ценности // Теория потребительского поведения и спроса / Под ред. В. М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 1993. С. 117–141.
15. Ш а с т и т к о А. Е. Новая институциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 2010. 828 с.
16. Я к о б с о н Л. И., Г л а г о л е в А. В., К у д ю к и н П. М. Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление. М., 2001. 154 с.
17. A le c i n a A., P e r o t t i A. The Political Economy of Budget Deficits // IMF Staff Papers. 1995. Vol. 42. №. 1. P. 1–31.
18. A lt J. E., L o w r y R. C. Divided Government and Budget Deficits: Evidence from the States // American Political Science Rev. 1994. Vol. 88. Dec. P. 811–828.