

Быстрицкая О.Н.

ВНЕДРЕНИЕ НОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация

В условиях проводимой в стране бюджетной реформы повышение качества финансовой деятельности муниципальных образований, обеспечение эффективности и результативности использования бюджетных средств, поиск наиболее оптимальных форм управления финансовыми ресурсами приобретают особую актуальность, что, в свою очередь, требует должной оценки и обоснования каждого элемента указанных процессов. В статье приведен пример работы конкретного муниципального образования по внедрению новых инструментов управления бюджетными расходами в муниципальный бюджетный процесс в целях повышения качества предоставляемых муниципальных услуг.

Ключевые слова: местный бюджет, муниципальная услуга, бюджетная реформа, стандарт качества.

В августе 2010 г. муниципальное образование «Томский район» стало победителем по итогам конкурса, проводимого Администрацией Томской области среди муниципальных образований области в рамках программы реформирования муниципальных финансов. В качестве поощрения бюджет муниципального образования пополнился более 5 млн. руб., предоставленных из областного фонда реформирования муниципальных финансов [1].

Следует отметить, что мероприятия, проведенные в рамках конкурса, способствовали активизации деятельности органов местного самоуправления по внедрению целого ряда механизмов улучшения практики организации бюджетного процесса и повышения качества управления муниципальными финансами.

Так, был разработан и принят ряд нормативно-правовых актов, причем часть необходимых нормативно-правовых актов – еще в 2009 г., т.е. до вступления в действие новых положений Бюджетного Кодекса. Были утверждены реестр муниципальных услуг и методика планирования бюджетных ассигнований по исполнению действующих и принимаемых обязательств; внедрены новые системы оплаты труда в отраслях бюджетной сферы; разработаны и апробированы нормативные акты, регулирующие создание и функционирование автономных учреждений. Таким образом была создана правовая основа для реализации реформ, направленных в целом на повышение качества услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями.

Надо сказать, что в процессе разработки необходимых документов мы столкнулись с определенными трудностями. Казалось бы, с 2008 г. формируется реестр расходных обязательств, являющийся основой для создания перечня муниципальных услуг, а параметры муниципальных заданий не новы и давно используются в бюджетной сфере, в том или ином виде присутствуют показатели качества бюджетных услуг. Однако внедрение такого нового инструмента, как муниципальные задания, заставило провести своего рода ревизию этих «готовых» параметров, многие из них пересмотреть и принять уже с учетом последних требований.

Подробнее об этих проблемах.

Реформирование муниципальных финансов в Томской области на данном этапе осуществлялось по нескольким направлениям [2]: создание системы учета потребности в предоставляемых муниципальных услугах, инвентаризация муниципальных услуг, оказываемых населению, установление инструментов оценки востребованности населением муниципальных услуг, стандартизация муниципальных услуг и пр.

В рамках основного блока направлений «Организация бюджетного планирования, ориентированного на результат» в Томском районе была внедрена новая, ранее не используемая система оценки потребности населения в предоставлении муниципальных услуг. Это стало стартовым мероприятием к реализации последующего комплекса мер по определению перечня муниципальных услуг и их стандартизации.

При изучении приоритетов населения необходимо было установить, какая информация должна быть проанализирована для определения потребностей получателей муниципальных услуг, а также способы получения этой информации.

С этой целью в конце 2009 г. был утвержден Порядок проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг в Томском районе (далее – Порядок) [3]. Порядок установил правила проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении муниципальными учреждениями муниципальных услуг физическим и юридическим лицам.

Согласно п. 1.3 Порядка, оценка потребности в предоставлении муниципальных услуг проводится органом Администрации, осуществляющим функции учредителя муниципальных учреждений, оказывающих услуги, обособленно по каждому виду услуг.

Оценка осуществлялась как в стоимостных показателях, так и в натуральных в разрезе категорий и групп получателей муниципальных услуг. Так, например, сравнительный анализ результатов потребности в оказании муниципальной услуги по предоставлению образования по общеобразовательным программам дошкольного образования за 2009 г. в натуральных показателях обнаружил следующее. Потребность в оказании услуг по предоставлению образования по общеобразовательным программам дошкольного образования удовлетворена на 43%. В 2009 г. общее количество детей, получающих услугу дошкольного образования, составило 2511 человек, из общего числа детей от рождения до 7 лет – 5964 человека. При этом количество детей, не охваченных услугами дошкольного образования, – 2230 человек, что составляет 57%.

Результаты проведенной оценки за 2009 г. с необходимыми пояснениями и обоснованиями главные распорядители средств бюджета Томского района направили в Управление экономики Администрации Томского района, которое, в свою очередь, провело сравнительный анализ результатов оценки потребности фактически предоставленным услугам (отдельно по видам услуг и субъектам бюджетного планирования) в форме аналитической записки. Результаты проведенного сравнительного анализа в начале 2010 г. были размещены в СМИ и сети Интернет.

На основе результатов оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг главные распорядители средств бюджета сформировали предложения по объему бюджетных ассигнований, необходимых для финансового обеспечения муниципальных заданий на оказание соответствующих муниципальных услуг в очередном финансовом году. Указанные предложения с обоснованием и приложением результатов оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг направлены главными распорядителями средств бюджета в Управление финансов Администрации Томского района для их учета при формировании расходов бюджета Томского района на очередной финансовый год [4].

Создание системы учета потребности в предоставляемых услугах привело к необходимости инвентаризации всех муниципальных услуг, оказываемых населению. На данном этапе был сформирован и утвержден постановлением Главы района консолидированный перечень муниципальных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями Томского района [5]. Параллельно в рамках административной реформы формировались регламенты исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг) органами местного самоуправления с акцентом на детальное регулирование процесса оказания услуги.

Кроме того, вышеизложенные процедуры проведения оценки потребности позволили выделить отдельный компонент стандарта на услугу (*объем услуги на основе оценки потребности населения*) и подчеркнуть его значимость в процессе стандартизации муниципальных услуг, который стал следующим этапом реформирования.

Существующие стандарты государственных (муниципальных) услуг в РФ представляют собой лишь минимальные значения объемов предостав-

ления услуг, не учитывающие специфику потребностей населения конкретного муниципального образования и требований к качеству (измеримые показатели качества, порядок предоставления, требования к персоналу, помещению, оснащению, времени, месту, сроку). В связи с отсутствием в российском законодательстве четко определенных стандартов государственных услуг, единых регламентированных норм и требований к структуре и компонентам стандарта на услугу возникают проблемы с непониманием либо двусмысленным толкованием понятий «стандарт услуги» и «стандарт качества предоставления услуги».

Исходя из опыта практики зарубежных стран, применяющих в системе государственного управления концепцию бюджетирования, ориентированного на результат, некоторые исследователи делают вывод, что стандарт качества является составляющим элементом стандарта на услугу [12. С. 41–49]. Элементом же первого ряда стандарта на услугу является объем услуги, который определяется исходя из потребности населения в предоставлении данной услуги.

В настоящее время понятие «стандарт» используется в Федеральных законах от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и ряде других федеральных законов. Но ни один из них не содержит четкой и исчерпывающей характеристики роли стандартов в системе государственного и муниципального управления. Не разграничены и понятия государственных стандартов и стандартов качества услуг, утверждаемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Основываясь на сложившейся практике применения стандартов качества услуг в указанных Федеральных законах, а также Национальном стандарте РФ «Стандартизация в Российской Федерации. Основные положения» (ГОСТ Р 1.0-2004), Ю.Ю. Чалая [13. С. 28] предложила следующее определение стандарта качества государственных (муниципальных) услуг: «Документ, содержащий описание состава, потребительских характеристик, условий и порядка предоставления услуг, позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на нее и об условиях получения услуги в рамках действующего законодательства и местной правовой базы».

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

Работа по стандартизации услуг, оказываемых учреждениями Томского района, начиналась под эгидой необходимости повышения качества и доступности муниципальных услуг, улучшения уровня сервиса и информационно-

го обеспечения потребителей услуг. Кроме того, стандарты рассматривались как один из способов повышения эффективности муниципальных услуг благодаря четкому определению того, какие материальные и кадровые ресурсы необходимы для оказания этих услуг, и однозначной фиксации объемов затрат, необходимых для оказания услуги одному пользователю.

С введением в Бюджетный кодекс РФ норм о государственных (муниципальных) заданиях, требующих определения показателей качества оказания государственных услуг, стандарты стали рассматриваться как документ, позволяющий установить указанные требования к качеству услуг. И такое назначение стандартов представляется весьма актуальным в связи с необходимостью ежегодного формирования государственных (муниципальных) заданий для всего массива учреждений и иных организаций, оказывающих государственные и муниципальные услуги.

В этой связи следует отметить, что использование стандартов качества услуг на региональном и местном уровнях не является обязательной процедурой (за исключением регламентации услуг по 210-ФЗ). Органы государственной власти и местного самоуправления самостоятельны в принятии решений об утверждении стандартов на услуги, предоставляемые в рамках их полномочий, а также при формировании правовой базы, определяющей порядок утверждения, применения, контроля за соблюдением стандартов, их корректировки и отмены.

Отправным документом в этой сфере для Томского района стало Положение о формировании стандартов качества муниципальных услуг, утвержденное постановлением Главы Томского района от 25.06.2009 № 155. На его основе были утверждены стандарты качества по предоставлению муниципальных услуг в области дошкольного, общего и дополнительного образования детей в муниципальных учреждениях Томского района; по оказанию медицинской помощи учреждениями здравоохранения; по библиотечному обслуживанию населения.

Принятые стандарты качества были использованы двояким образом. С одной стороны, стандарт ориентирован на потребителя, с другой – стандарты качества услуг нашли применение как механизм расчета и обоснования финансовых расходов, необходимых для предоставления услуги. Утверждение стандартов качества услуг позволило нам 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.

Практика внедрения стандартов показала, что при формировании стандартов качества следует стремиться к тому, чтобы они носили исчерпывающий характер, не допускали неоднозначного толкования, а также были доступны для понимания потребителей. Важнейшей составляющей процесса подготовки стандарта качества является его финансовое обоснование. Содержание стандарта качества определяется как необходимым объемом расходов, осуществляемых на постоянной основе, так и объемом расходов, требуемым для повышения качества услуги в учреждениях, ко-

торые на момент разработки стандарта не располагают достаточными кадровыми и инфраструктурными возможностями для предоставления услуг зафиксированного качества.

Следует согласиться с мнением Л.В. Перцова о том, что применение требований стандарта качества к услугам по своей природе является компромиссом между качеством услуг и нагрузкой на бюджет муниципального образования [11. С. 45–55].

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 [6].

Оценка за 2009 г. проводилась в 2010 г. непосредственно по исполнителю услуги в отношении муниципальных услуг, утвержденных в составе консолидированного перечня муниципальных услуг, оказываемых населению Томского района. Аналитический отчет о результатах оценки с точки зрения стандартов качества предоставления муниципальных услуг за 2009 г. был размещен на официальном сайте Администрации Томского района в начале 2010 г.

Опыт Томского района в проведении мониторинга и оценки качества предоставляемых услуг показал следующее. Во-первых, существующая сегодня система статистических и внутриведомственных показателей в большинстве случаев позволяет учитывать только объемы выполненных работ и частично использованные ресурсы. В ходе проверки стандартов качества проверяющим органом оценивается соответствие запланированных показателей качества, содержащихся в разделе «Показатели, характеризующие качество оказываемых муниципальных услуг (выполняемых работ)», их фактическому значению. При этом главные распорядители бюджетных средств, ответственные за разработку задания, испытывают сложности при выборе конечных показателей качества услуг.

Во-вторых, при оценке качества услуг не стоит пренебрегать мнением населения – одним из самых эффективных механизмов оценки. Население является конечным потребителем, и если оценка одного человека может быть субъективной, то обработанные и сведенные данные – объективный источник информации для выбора направлений повышения качества государственных (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.

Организация процесса внедрения муниципальных заданий рассматривалась нами в неразрывной связи с процессом формирования и контроля над исполнением бюджета района. Впервые предстояло сформировать бюджет с учетом объемов и качества, предоставляемых учреждениями бюджетной сферы услуг, и контролировать в процессе исполнения бюджета ход исполнения заданий.

Инструмент под названием «государственное (муниципальное) задание» появился в управленческой практике с началом бюджетной реформы. Основная цель внедрения этого инструмента на всех уровнях власти – увязать в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг бюджетные затраты и результат.

Особое значение качественное формирование показателей государственных (муниципальных) заданий для организации финансового планирования и финансирования бюджетных учреждений приобрело в связи с вступлением в действие 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». В частности, внесены существенные изменения в определенную ГК РФ структуру государственных (муниципальных) учреждений, которые были разделены на три типа: казенные, бюджетные и автономные.

На первом этапе работы по внедрению муниципальных заданий в Томском районе необходимо было установить требования к форме и порядку создания показателей муниципальных заданий. Анализ работы 2009–2010 гг. по доведению до учреждений самих заданий свидетельствовал о том, насколько важно было выбрать эффективную форму представления муниципального задания, чтобы в ней могли быть наглядно показаны его основные элементы и наилучшим образом отражена деятельность учреждения в разрезе услуг.

Таковыми документами стали:

- Положение об условиях и порядке формирования муниципального задания для муниципального автономного учреждения [7];
- Порядок формирования и финансового обеспечения выполнения муниципального задания муниципальными учреждениями Томского района [8];
- Порядок проведения мониторинга исполнения муниципальных заданий муниципальными учреждениями муниципального образования «Томский район» [9];
- Порядок формирования муниципального задания в отношении муниципальных учреждений Томского района и финансового обеспечения выполнения муниципального задания [10] (вступивший в силу с 01.01.2011).

Таким образом, первые попытки формирования муниципальных заданий для учреждений Томского района были предприняты еще в 2009 г. Но только при формировании бюджета на 2010 г. бюджетные ассигнования для бюджетных учреждений впервые планировались с учетом разработанных и утвержденных заданий. В апреле 2010 г. все учреждения представили отчеты о выполнении задания за I квартал 2010 г., 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.

В ходе формирования муниципальных заданий встала задача автоматизации этого процесса. Значительная разветвленная сеть учреждений бюджетной сферы, множество установленных показателей, необходимость расчета объема финансового обеспечения задания, в том числе расчета стоимости каждой услуги в разрезе типов затрат, а главное, необходимость формирования проекта бюджета по расходам на основании полученной информации – все это оказалось сложно реализуемым без использования информационных технологий.

Задача автоматизации процесса формирования муниципальных заданий, расчета стоимости финансового обеспечения задания, разработки проекта бюджета на основе рассчитанных данных на сегодняшний день решается с использованием Бюджетной Информационной Системы «АЦК-Планирование», разработанной компанией «Бюджетные и Финансовые Технологии» и приобретенной муниципальным образованием на средства областного фонда реформирования муниципальных финансов. На 2011 г. муниципальные задания по всем учреждениям Томского района формировались уже в системе на основании электронного реестра муниципальных услуг и с учетом доведенных предельных объемов бюджетных ассигнований до каждого главного распорядителя бюджетных средств.

Проекты муниципальных заданий стали основой для формирования учреждениями обоснований бюджетных ассигнований.

В результате реализации данного проекта:

- все участники процесса вплоть до учреждений подключены к системе и активно участвуют в нем;
- реестр услуг ведется в электронном виде;
- по каждой услуге зафиксированы показатели качества;
- сделана попытка определения структуры затрат по каждой муниципальной услуге, расчета ее стоимости;
- рассчитан объем финансового обеспечения на выполнение каждого муниципального задания;
- получены в унифицированном виде не только муниципальные задания, но и проект бюджета по расходам.

Таким образом, 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 сказать, что институт муниципальных заданий в Томском районе 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 муниципальных услуг, с отсутствием учета расходов на отдельные услуги. Главные распорядители столкнулись со множеством трудностей при проектировании расходов бюджета на 2010 г. как в части структурирования и систематизации огромного перечня услуг, оказываемых подведомственными учреждениями, так и в части определения стоимости услуги, ее наполнения. Остается нерешенным вопрос учета себестоимости муниципальных услуг, анализа ее динамики и сравнения по различным типам учреждений, оказывающих аналогичные услуги, так как действующая система бюджетного учета не предусматривает возможности учета себестоимости услуг. Недостаток практического опыта по организации планирования и финансирования расходов на оказание услуг, отсутствие сравнительных характеристик работы учреждений в прежних и новых условиях (затраты на оказание услуг, административные издержки и качество предоставляемых услуг) не позволяют в настоящее время говорить об отсутствии проблем в применении данного инструмента.

В этой связи, принимая во внимание опыт проделанной работы, можно сделать следующие выводы:

1. Объем муниципального задания не может зависеть от типа учреждения, подход к формированию муниципального задания и его финансовому обеспечению должен быть единым для автономных и бюджетных учреждений.
2. Основой для определения величины 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 «лежит на плечах» муниципалитетов. Вообще нормативный подход, когда финансируется единица объема той или иной услуги (один койко-день, одно обращение, один дето-день и т.д.), в принципе, является наиболее прозрачным подходом к финансированию государственных или муниципальных услуг. Однако разработка грамотных нормативов финансирования услуг является достаточно сложной методической задачей. Сложность здесь заключается как в том, чтобы включить в норматив все расходы, необходимые для оказания услуги, и учесть различные условия ее оказания, так и в том, чтобы не превратить нормативное финансирование услуги в профанацию. На практике утрата смысла нормативного подхода имеет место в случае, когда норматив не отражает структуру и объем расходов, необходимых для оказания услуги, а фактически доводится до исторически сложившегося уровня финансирования учреждения.

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.

Иными словами, стандарт услуги должен выступать в роли основы для разработки финансового норматива и, следовательно, быть таким, чтобы содержание стандарта можно было, условно говоря, «перевести в деньги». Создание таких стандартов на уровне муниципалитетов пока большая редкость. Если учесть, что муниципалитеты финансируют унифицированные и однотипные услуги (например, предоставление дошкольного образования, организация библиотечного обслуживания, предоставление медицинской помощи и т.д.), нормативное возмещение таких расходов в разных регионах не должно кардинально отличаться. Представляется, что такие нормативы целесообразно определить на федеральном уровне, предположим Министерством экономического развития и торговли РФ совместно с Министерством финансов. Методики расчета должны быть едиными для каждого главного распорядителя средств бюджета с возможным применением коэффициентов.

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

Как мы видим, повышение качества услуг обеспечивается многими факторами и составляющими, при этом целесообразность применения инструментов реализации вышеперечисленных задач должна оцениваться самими муниципальными образованиями как с учетом их особенностей с позиции эффективности траты бюджетных средств, так и с учетом социальной значимости и необходимости перехода на новый уровень качества жизни населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Распоряжение Губернатора Томской области от 06.08.2010 № 239-р «О распределении иных межбюджетных трансфертов из областного фонда реформирования муниципальных финансов».
2. Приказ Департамента финансов Томской области от 28.01.2008 № 3 «Об утверждении основных направлений реформирования муниципальных финансов и Методических рекомендаций по составлению программы реформирования муниципальных финансов».
3. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 24.11.2009 № 272/4 «Об утверждении порядка проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг».
4. 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».
5. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 23.11.2009 № 272/3.
6. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 25.06.2009 № 155 «О стандартах качества муниципальных услуг».
7. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 24.04.2009 № 93.
8. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 20.11.2009 № 272/1.
9. Постановление Главы Томского района (Главы Администрации) от 20.11.2009 № 272/2.
10. Постановление Администрации Томского района от 30.11.2010 № 307.
11. Перцов Л.В. Применение стандартов качества муниципальных услуг: типичные проблемы и решения // Руководитель бюджетной организации. – 2010. – № 7.
12. Семенихин В.В. Оценка государственной услуги // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2010. – № 13. – С. 41–49.
13. Чалая Ю.Ю. Организационно-правовые основы повышения качества государственных (муниципальных) услуг // Руководитель бюджетной организации. – 2010. – № 3. – С. 23–32.