

В. Е. Андреева

РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

V. E. Andreeva

Reforming of budget process

Reforming of the budgetary sphere in Russia will concern all the participants of the budgetary process without exception, including higher schools. The basic part of budgetary establishments will be reorganized as independent establishments and state independent noncommercial organizations. All the establishments that would remain as budgetary would change their economic powers. Therefore already today higher schools should be ready for changes of economic relations between all participants of educational process.

Сегодня в Тюменском государственном университете много внимания уделяют вопросам реформирования и реструктуризации деятельности учреждений бюджетной сферы.

Сложившиеся традиции и организация бюджетного процесса в Российской Федерации ограничивают возможности управления государственными финансами, сокращают потенциал роста качества оказания образовательных услуг в государственных вузах.

Многие страны в последние десятилетия проводили и проводят комплексные бюджетные реформы, использующие два основных подхода: бюджетирование с ориентацией расходов на результат в сочетании с комплексным среднесрочным планированием расходов. Международная практика показала успешность и необходимость данных реформ для повышения эффективности бюджетных расходов с точки зрения достижения целей государственной политики, повышения эффективности государственного сектора экономики. России, которая планирует относительно быстро провести реформирование бюджетного сектора, мировой опыт позволит избежать чужих ошибок.

В настоящее время в стране существуют предпосылки для успешного реформирования. Это достижение макроэкономической и финансовой стабилизации, осуществление реформы казначейства, реформы бюджетного федерализма, наличие законодательной базы для разработки федерально-целевых программ и опыта (как отрицательного, так и положительного) по их реализации. Проводится бюджетная реформа одновременно с административной и реформой государственной службы.

Сегодня важно в этом потоке реформ найти эффективные правовые рычаги управления таким сегментом общественного сектора, как вузы. И Тюменский государственный университет активно участвует в этом процессе. Современный вуз должен искать стимулы для более рационального использования ресурсов, создавать эффективную систему внутреннего контроля, строить систему ответственности за принятие решений. Дополнительный контроль должен проводиться в том числе и в виде мониторинга, внешнего аудита финансов и результатов деятельности.

Важнейшим фактором построения оптимальной системы вузовского управления является Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 22.05.04 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Она предполагает вместо сметного финансирования бюджетных учреждений использовать программно-целевые методы финансирования. Кроме того, предлагается установить долгосрочные переходящие лимиты ассигнований бюджетных учреждений с корректировкой в рамках среднесрочного финансирования, формировать общую сумму ассигнований на выполнение определенных программ.

В Концепции рекомендуется также использовать модель «бюджетирования», ориентированного на результат. Сущность «бюджетирования» в данном случае выражается в распределении ресурсов (бюджетных средств) между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами. Ус-

танавливается прямая зависимость финансовых объемов от достижения конкретных результатов в соответствии с приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозных объемов бюджета на долгосрочную перспективу.

Концепции бюджетирования, ориентированного на результат, и комплексного среднесрочного планирования расходов — взаимодополняющие и частично пересекающиеся.

Применительно к вузу модель «бюджетирования» предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию, но с установлением жестких правил изменения объема и структуры ассигнований, повышением предсказуемости объемов ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств. Уже сегодня должна быть создана система финансового мониторинга результативности бюджетных расходов.

Программно-целевые методы финансирования, предусмотренные Концепцией, позволят оценить результативность бюджетных ресурсов, принять меры при нецелевом и неэффективном использовании бюджетных средств. Данные методы позволят предусмотреть промежуточную оценку деятельности бюджетных учреждений (в соответствии с утвержденным планом) и скорректировать величину расходов для решения конкретной задачи.

В целях обеспечения оперативного управления финансовыми ресурсами, повышения достоверности основных показателей, характеризующих текущее финансовое состояние, недопущения фактов неэффективного использования денежных средств, обеспечения своевременного финансирования расходов, исполнения взаимных обязательств во взаимоотношениях с третьими лицами и подготовки к переходу на внутрифирменное бюджетирование в Тюменском государственном университете ежемесячно проводится мониторинг результативности расходов.

Полученные результаты дают возможность проведения среднесрочного планирования, позволяют, предусмотрев перераспределение расходов при получении промежуточных результатов, изменять график финансирования, увеличивать или приостанавливать движение денежных средств.

Помимо использования модели бюджетирования и среднесрочного планирования рефор-

мирование бюджетного процесса предполагает еще несколько очень важных направлений:

— реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета, включающие в себя введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по программам;

— выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств, переход к среднесрочному финансовому планированию, обеспечивающие повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема денежных средств;

— расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования, которые должны стать основными и включить в бюджетный процесс процедуру оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на конечный результат;

— изменение процедуры составления и рассмотрения бюджета в рамках перехода к среднесрочному финансовому планированию.

Помимо бюджетной составляющей современный вуз, и Тюменский государственный университет в данном случае может являться примером, должен активно использовать весь арсенал средств и методов финансового управления, которыми располагает сфера коммерческих финансов.

2005 год богат нововведениями для учреждений бюджетной сферы: новая бюджетная классификация, новая инструкция по бюджетному учету, новые принципы построения межбюджетных отношений и взаимоотношений между Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и получателями бюджетных средств.

Начиная с января 2005 г. бюджеты всех уровней Российской Федерации начали функционировать, основываясь на модернизированной бюджетной классификации. Изменения, внесенные в бюджетную классификацию, призваны решить ряд задач:

— переориентация бюджетных средств на достижение конечных результатов, в том числе путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса;

— приведение структуры функциональной классификации расходов в соответствие с основ-

ными функциями, выполняемыми органами государственной власти;

— согласование бюджетной классификации с международными стандартами финансовой отчетности и введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего оценку финансовых результатов;

— приведение структуры бюджетной классификации в соответствие с экономическим содержанием операций и др.

Новая классификация предусматривает группировку операций по их экономическому содержанию с возможностью ее применения для учета операций как по кассовому методу, так и по методу начислений. Применение метода начислений позволит оценить результат исполнения программ, а также сопоставить себестоимость оказанных государству услуг и затраты на возможное приобретение указанных услуг на рынке.

Для оценки влияния финансовых решений, принимаемых в налогово-бюджетной сфере, на состояние активов и обязательств план счетов бюджетного учета будет интегрирован с бюджетной классификацией. Предлагается все операции разделить на текущие (доходы и расходы), инвестиционные (операции с нефинансовыми активами) и финансовые (операции с финансовыми активами и обязательствами).

Интегрированная информация обо всех операциях в едином плане счетов бюджетного учета позволит дать оценку влияния бюджетной деятельности в сфере сектора государственного управления на другие секторы экономики. Переход к новой системе учета предполагается осуществить путем разработки и утверждения общих стандартов бюджетного учета и отчетности с предоставлением права органам исполнительной власти разных уровней и администраторам бюджетных средств вести в рамках этих стандартов управленческий учет.

С целью соблюдения единых принципов формирования и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации утверждается единый (двадцатизначный) код для классификации доходов и расходов бюджетов и бюджетных организаций. Такая структура классификации способствует смещению акцента контроля за расходованием бюджетных средств на более высокий уровень клас-

сификации расходов, с ее экономической на функциональную составляющую. Это является промежуточным этапом перехода к бюджетированию, ориентированному на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования. В результате такого перехода увеличивается самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств, устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований на выполнение определенных функций и программ, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонала, оборудования, помещений и т. д.), отдается приоритет внутреннему контролю, ответственности исполнителей за принятие решений, проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности администраторов бюджетных средств по достигнутым результатам.

В итоге Тюменский государственный университет, имея систему финансового мониторинга и внутреннего контроля, получив в начале финансового года общую годовую сумму ассигнований, готов самостоятельно определять приоритеты расходования бюджетных средств на цели и задачи, для достижения и решения которых ему были предоставлены бюджетные средства.

В результате реструктуризации бюджетной сферы появятся новые организационно-правовые формы организации. Концепция обозначила все принципы реформирования бюджетного сектора, включающие в себя преобразование бюджетных учреждений в некоммерческие организации, введение принципов равенства предоставления бюджетных услуг организациям различных организационно-правовых форм, переход к новым формам бюджетного финансирования. Вместо сметного финансирования организации и учреждения будут использоваться программно-целевые методы финансирования, о преимуществе которых уже говорилось.

Программное финансирование предусматривает участие в конкурсе на выполнение поставленной цели организаций различных организационно-правовых форм. После подписания бюджетного контракта для выполнения данной программы учреждение или организация самостоятельно сможет определять направ-

ление использования бюджетных средств, необходимых для ее реализации. Программное финансирование предполагает расширение самостоятельности участников бюджетного процесса. Изменения коснутся всех участников бюджетного процесса, в том числе и бюджетных учреждений. Реформирование бюджетного сектора приведет к тому, что «бюджетников» останется крайне мало, основная масса бюджетных учреждений будет реорганизована в некоммерческие организации, для учреждений, оставшихся в статусе бюджетных, изменятся хозяйственные полномочия. Поскольку бюджетное учреждение должно полностью содержаться за счет бюджета, предполагается, что бюджетные учреждения не будут обладать правом распоряжаться своими заработанными внебюджетными средствами. В связи с этим предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс и исключить право бюджетных учреждений при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно расходовать средства, полученные за счет внебюджетных источников. Кроме этого, бюджетные учреждения будут не вправе зачислять не использованные на 31 декабря средства, полученные за счет внебюджетных источников, в тех же суммах на вновь открываемые лицевые счета.

По мнению Министерства финансов Российской Федерации, бюджетные учреждения могут оказывать платные услуги в рамках своей деятельности, но все заработанные средства должны поступать в доход соответствующих бюджетов. Будут ли заработанные средства возвращены в бюджетные учреждения и в каком объеме, пока неясно.

Бюджетные учреждения будут финансироваться только в соответствии с лимитами бюджетных обязательств за счет соответствующего уровня бюджета. Поскольку в бюджетных учреждениях все средства являются целевыми, следовательно, они будут освобождены от уплаты налога на прибыль.

Тюменский государственный университет, предвидя сложность предстоящих преобразований, сформировал структуру управления финансово-экономическим блоком. Некоторые аспекты работы в связи с реформированием и реструктуризацией учреждений бюджетной сферы получили принципиально новое развитие. Действующие и вновь созданные структурные подразделения должны ориентировать деятельность Тюменского государственного университета на реализацию долговременных направлений:

- переход на новую бюджетную классификацию, новый план счетов бюджетного учета;
- подготовка к переходу на программно-целевой метод бюджетного финансирования, ориентированного на конечный результат;
- внедрение системы внутреннего бюджетирования;
- налоговое планирование и оптимизация налогооблагаемых баз;
- обеспечение роста заработной платы и др.

Проводимые и грядущие преобразования, происходящие в деятельности учреждений бюджетной сферы, не могли не отразиться на высшей школе. Сегодня вузы должны быть готовы к изменению экономических отношений между всеми участниками образовательного процесса — государством, самими вузами, сотрудниками, студентами.

