

ОПЫТ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ВНЕДРЕНИЮ МЕТОДОВ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, ПРИ ПЕРЕХОДЕ К ФИНАНСИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Ключевые слова: бюджетные средства, государственные услуги, финансирование, Нижегородская область, планирование расходов.

Аннотация. В статье рассмотрены новые методы и подходы бюджетирования Нижегородской области, классификация расходов в бюджетной сфере и проблемы финансирования.

В настоящее время в рамках проводимой бюджетной реформы и внедрении методов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе в Нижегородской области ведется работа по внедрению новых методов и подходов планирования расходов в разрезе государственных услуг.

Это вызвано необходимостью строгой экономии бюджетных средств и оптимизацией содержания бюджетной сети.

Основными мероприятиями, проводимыми в Нижегородской области при переходе от сметного финансирования к планированию бюджетных расходов в разрезе бюджетных услуг, являются:

- формирование перечня государственных услуг в соответствии с разграничением бюджетных полномочий;
- разработка и внедрение методологии оценки стоимости бюджетных услуг;
- формирование государственных заданий на основе перечня государственных услуг.

Проводимые мероприятия в рамках бюджетной реформы в Нижегородской области включали ряд предварительных и основных этапов, которые осуществлялись органами исполнительной власти Нижегородской области и сетью подведомственных учреждений.

Первый этап включал анализ информации, необходимой для разработки государственно задания.

На втором этапе были сформулированы такие понятия, как бюджетная услуга, контингент потребителей бюджетных услуг, определены объекты оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг, разработан перечень бюджетных услуг и порядок оценки потребности в бюджетных услугах в натуральном и стоимостном выражении.

На третьем этапе бюджетной реформы и внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе был рассмотрен и сформирован проект порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг.

Порядок формирования государственного задания основывается на действующих положениях бюджетного кодекса РФ, устанавливает форму государственного задания, сроки его реализации и финансового обеспечения.

Еще одним документом, разработанным в области, являются методические рекомендации по оценке стоимости государственных услуг.

Данные рекомендации включают в себя два подхода к оценке стоимости государственных услуг и позволяют осуществить поэтапный переход к новым методам планирования расходов.

Методологический подход основан на применении нормативно-подушевого метода оценки стоимости государственных услуг.

Данный метод основан на расчете стоимости услуги на единицу потребителя на основании установленных нормативов и требований к качеству оказания услуги.

Основными этапами расчета при применении нормативно-подушевого метода оценки затрат на оказание государственной услуги являются:

- определение основных параметров для расчета нормативов затрат государственной услуги (ставка, число часов работы, контингент потребителей, пропускная способность учреждения, лимиты потребления и тарифы на прогнозный год по каждой коммунальной услуге и прочие параметры государственной услуги, оказывающие влияние на ее стоимость);
- определение типовых затрат на оказание государственной услуги;
- определение нормативных затрат в расчете на одного потребителя государственной услуги.

При определении типовых расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг использовались подходы управленческого учета, ранее не используемые в бюджетном учете.

Считаем необходимым классифицировать расходы в бюджетной сфере согласно типовым затратам на:

- прямые – непосредственно относящиеся к услуге и оказывающие прямое воздействие на ее стоимость;

- косвенные – текущие расходы, связанные с обеспечением условий функционирования учреждения, оказывающего услугу.

Для расчета прямых нормативных затрат на расходные материалы, необходимые для предоставления услуги, производится расчет расходов материальных затрат в пропорциональном отношении к фонду оплаты труда основного и вспомогательного персонала, участвующего в оказании услуги, рекомендованный к применению бюджетным учреждениям органами исполнительной власти Нижегородской области.

Расчет косвенных затрат на оказание государственной услуги должен производиться на одного потребителя государственной услуги с учетом следующих принципов:

Для расчета косвенных затрат на оплату труда с начислениями и иные выплаты служащим должны быть выделены группы работников, занятых в оказании (производстве) нескольких государственных услуг.

К таким группам может быть отнесен административно-управленческий и технический персонал.

Для расчета норматива типовых косвенных затрат на коммунальные и прочие расходы, на текущее содержание учреждения производится:

- расчет расходов на коммунальные услуги;
- расчет расходов на текущее содержание, за исключением коммунальных услуг;

- оценка факторов удорожания, например, коэффициент для сельских учреждений и т. д.;

- определение норматива расходов на обеспечение условий функционирования учреждения с учетом факторов удорожания.

Для получения косвенных нормативных затрат на оказание государственной услуги все косвенные затраты учреждения по соответствующим статьям затрат разносятся на все услуги, предоставляемые в бюджетном учреждении, в пропорциональном отношении к утвержденной основе разнесения.

Общий объем нормативных затрат на оказание государственной услуги на одного потребителя включает сумму прямых нормативных затрат на одного потребителя услуги и сумму косвенных нормативных затрат на одного потребителя государственной услуги.

Использование нормативно-подушевого метода позволяет более обоснованно сформировать расходы подведомственных учреждений, дает возможность проанализировать их расходы, выявить нетиповые расходы и перевести их на платную основу либо исключить.

Учетно-подушевой метод планирования расходов на оказание государственных услуг также подразумевает расчет стоимости государственной услуги на единицу ее оказания, но определяется исходя из суммы сложившихся фактических затрат на единицу государственной услуги в бюджетных учреждениях.

Преимущества, получаемые участниками бюджетного процесса в результате внедрения системы учета бюджетных расходов в разрезе услуг, можно разделить на краткосрочные – 1–2 года и долгосрочные – два и более года.

К краткосрочным преимуществам относятся следующие.

Для финансовых органов субъекта РФ – определение обоснованной нормативной стоимости услуг и контроль объективных потребностей по отраслям в бюджетных ассигнованиях на текущие расходы.

Для главных распорядителей бюджетных средств – это формирование полного и объективного реестра услуг, финансируемых из бюджета, обоснование ассигнований на основе нормативов.

Для получателей бюджетных средств – обоснование запросов в увеличении финансирования на основе обоснованного расчета нормативов и потребности, рассчитанной исходя из количества потребителей.

К основным долгосрочным преимуществам можно отнести следующие.

Для финансовых органов – это выявление неэффективных расходов и возможности их перенаправления на более приоритетные статьи, а также возможность мониторинга расходов с учетом их обоснованности.

Для главных распорядителей бюджетных средств – это анализ результатов работы получателей бюджетных средств путем сопоставления плана и факта расходов в разрезе услуг, повышение качества финансового менеджмента ПБС за счет перехода на нормативное финансирование.

Для получателей бюджетных средств преимуществами являются повышение самостоятельности в управлении учреждением и возможность выбора направлений расходов для повышения результатов работы.

Как краткосрочные, так и долгосрочные преимущества позволяют всем участникам бюджетного процесса определиться и выработать условия взаимодействия и работы при формировании общей системы планирования и учета бюджетных расходов, оптимизировать данные расходы и повысить их эффективность.

На текущий момент можно выделить ряд проблемных областей, с которыми сталкиваются все участники бюджетного процесса при переходе от сметного финансирования к финансированию бюджетных услуг, присущих не только Нижегородской области, но и всем субъектам РФ.

Первой проблемой является отсутствие единых государственных стандартов оказания услуг.

В настоящее время понятие «стандарт услуги» связан с понятием «качество услуги». Стандарты качества проработаны во многих субъектах РФ в различных отраслях. Стандарты качества отвечают на вопросы либо эффективности работы в целом учреждения и сферы и рассчитываются по эмпирическим показателям, либо показывают социальную эффективность, оцененную на основе установленных экспертным путем индикаторов.

Тем не менее вопрос определения «гарантированного стандарта» для расчета «гарантированной цены» за единицу услуги, которая могла бы быть подтверждена нормами, установленными законодательно, остается не решенным.

В настоящее время нормы, характеризующие государственные услуги и прописанные законодательно, носят либо рамочный, либо разрешительный характер. Общий подход к тому, что такое «гарантированный стандарт» государственной услуги, который включал бы и стандарт качества и расчет обоснованной стоимости государственной услуги – не выработан.

Второй немаловажной проблемной областью является невозможность выполнения всех регламентированных требований по процессу оказания государственной услуги в рамках существующего бюджета.

Достаточно часто расчет на основе и с учетом всех основных федеральных и региональных норм, прописанных законодательно, в оценке стоимости услуги приводит к необходимости увеличения объемов ассигнований на их финансирование в сравнении с фактическим объемом финансирования. Тем не менее это происходит не со всеми статьями расходов по услуге, и эта проблема решается на уровне подведомственного учреждения за счет построения обоснованной системы расходов и на уровне главного распорядителя бюджетных средств,

которые должны прописать четкую методику оценки стоимости государственных услуг. Данные управленческие решения должны приниматься совместно органами исполнительной власти и подведомственными учреждениями с учетом отраслевых особенностей и контролироваться финансовым органом субъекта РФ.

При невозможности решения данной проблемы на уровне учреждения путем оптимизации его деятельности, возможным путем ее решения может являться закрепление «временных» стандартов и правил оказания услуг, позволяющих рассчитать стоимость государственных услуг, «укладывающуюся» в реальные возможности бюджета по их финансированию.

Данное закрепление может осуществляться в рамках Порядка определения нормативных затрат на оказание услуг, который должен приниматься главным распорядителем бюджетных средств по каждой услуге и уточняться при необходимости.

Третьей проблемой является невозможность в некоторых случаях резкого изменения объемов финансирования бюджетных учреждений в связи с переходом на нормативно-подушевое финансирование.

Переход на нормативно-подушевое финансирование возможен только с учетом адаптационных механизмов, позволяющих отраслевым управлениям на время принятия и внедрения новой методологии в расчетах стоимости, использовать подходы к расчетам от фактического уровня финансирования на ограниченный период (1–3 года).

Обобщая изложенные проблемы и пути их решения, можно утверждать, что нивелирование рисков возникновения данных проблем может быть основано на применении указанных адаптационных механизмов перехода, разработке четких методик определения стоимости по каждой из социально-значимой отрасли и закрепление их в нормативно-правовых актах, планировании социальных последствий при принятии решений и массовом информировании населения области о проводимых в отраслях и в бюджетной сфере изменениях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Программа правительства Нижегородской области «Повышение эффективности бюджетных расходов Нижегородской области на 2011 – 2012 годы» утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 22.05.2011 № 287.

2. Постановление Правительства Нижегородской области от 28.06.2007 № 212 «Об утверждении порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам

качества бюджетных услуг, предоставляемых за счет средств областного бюджета населению Нижегородской области».

3. Постановление Правительства Нижегородской области от 28.06.2007 № 213 «Об утверждении стандартов качества предоставления бюджетных услуг в области здравоохранения, социальной защиты населения, культуры и образования, предоставляемых за счет средств областного бюджета».

4. Постановление Правительства Нижегородской области от 29 ноября 2010 года № 846 «О порядке формирования государственного задания в отношении государственных учреждений Нижегородской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

5. Приказ министерства финансов Нижегородской области от 30 ноября 2010 года № 160 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий государственным учреждениям Нижегородской области и контролю за их выполнением».

6. Приказ министерства финансов Нижегородской области от 30 ноября 2010 года № 161 «Об утверждении методических рекомендаций по расчету нормативных затрат на оказание государственными учреждениями Нижегородской области государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества государственных учреждений Нижегородской области».

7. Приказ министерства финансов Нижегородской области от 31 июля 2009 г. № 75 «Об утверждении методических рекомендаций по определению расчетно-нормативных затрат на оказание органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении государственными бюджетными учреждениями Нижегородской области государственных услуг».

EXPERIENCE IMPLEMENTING NIZHNY NOVGOROD REGION METHODS BUDGETING RESULTS AT THE TRANSITION TO FINANCE PUBLIC SERVICE

Keyword: *budgetary resources, public services, finance, Nizhny Novgorod region, planning costs.*

Annotation. *The article deals with new methods and approaches of budgeting the Nizhny Novgorod region, the classification of expenditure in the public sector and the problems of financing.*

**ТЕРЕШИН АНДРЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ – аспирант кафедры
«Финансы и кредит», Нижегородский государственный универси-
тет имени Н. И. Лобачевского, Россия, Н. Новгород**

**TERESHIN ANDREY VLADIMIROVICH – post-graduate depart-
ment of «Finance and Credit», Nizhny Novgorod State University
Lobachevskii, Russia, Nizhny Novgorod**
