

УДК 336.5

И. В. Терентьева

ВЗАИМОСВЯЗЬ ИНСТРУМЕНТОВ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ И ИХ РОЛЬ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ¹

Предлагается авторская концепция, иллюстрирующая взаимосвязь между основными инструментами бюджетирования по результатам, способствующая повышению эффективности их использования на муниципальном уровне. Даны рекомендации по встраиванию инструментов бюджетирования по результатам в бюджетный процесс муниципального образования.

Ключевые слова: инструменты бюджетирования по результатам, бюджетный процесс, муниципальные программы, муниципальное задание, стандарты качества услуг.

Современная практика использования органами местного самоуправления инструментов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), характеризуется тем, что они слабо взаимосвязаны между собой и недостаточно встроены в бюджетный процесс муниципальных образований, что снижает синергетический эффект от их внедрения на местном уровне [1]. Поэтому важнейшее значение приобретает теоретическая проработка роли инструментов БОР в бюджетном процессе, а также характера их взаимодействия между собой.

В научной литературе к инструментам БОР относят: доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы), долгосрочные и ведомственные целевые программы, реестры муниципальных услуг, стандарты качества услуг, оценку потребности в услугах и оценку стоимости услуг [2]. Учитывая последние изменения в Бюджетный кодекс РФ, вместо долгосрочных и ведомственных целевых программ в качестве ин-

струмента БОР будем использовать муниципальные программы.

Нами предлагается следующая схема, иллюстрирующая взаимосвязь инструментов БОР на муниципальном уровне (рис. 1). Разработка докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) должна основываться на стратегии социально-экономического развития муниципального образования. ДРОНДы включают в себя цели и задачи ГРБС в соответствующей сфере деятельности, а также перечень муниципальных программ для их достижения, входящих в программный бюджет муниципального образования.

Каждая муниципальная программа подлежит утверждению местной администрацией и содержит перечень основных мероприятий программы с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов, а также объемов их финансового обеспечения. При разработке муниципальной программы должны быть учтены муниципальные услуги, предоставляемые в соответствии с нормативной базой, определяющей расходные полномочия органов местного самоуправления в данной сфере деятельности. Кроме того, в муниципальной программе подлежат отражению обобщенные параметры муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг.

Все предоставляемые муниципальные услуги должны быть включены в единый реестр муниципальных услуг муниципального образования. На каждую услугу, включенную в реестр, необходимо разработать и утвердить стандарт качества оказания услуги. Кроме того, по каждой услуге, включенной в реестр муниципальных услуг, ежегодно должна осуществляться оценка потребности в услугах, в том числе на основе опросов населения. Результаты оценки потребности в услугах, в свою очередь, могут повлиять на состав услуг, включаемых в реестр муниципальных услуг и в муниципальные программы.

Муниципальные задания на оказание услуг населению составляются с учетом оценки потребности в услугах, стандартов качества предоставления услуг и оценки стоимости услуг. Оценка потребности в услугах позволяет определить показатели, характеризующие объем оказываемых услуг конкретным учреждением. Стандарты качества позволяют установить показатели качества предоставления муниципальных услуг, соблюдение которых является обязательным для учреждений. Оценка стоимости услуг позволяет определить полную стоимость предоставления единицы оказываемых услуг, которая состоит из прямых и косвенных затрат. Прямые затраты непосредственно связаны с оказанием услуги (затраты на оплату труда, на приобретение материалов).

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №13-12-33006 «Совершенствование механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в регионе (на примере Владимирской области)»

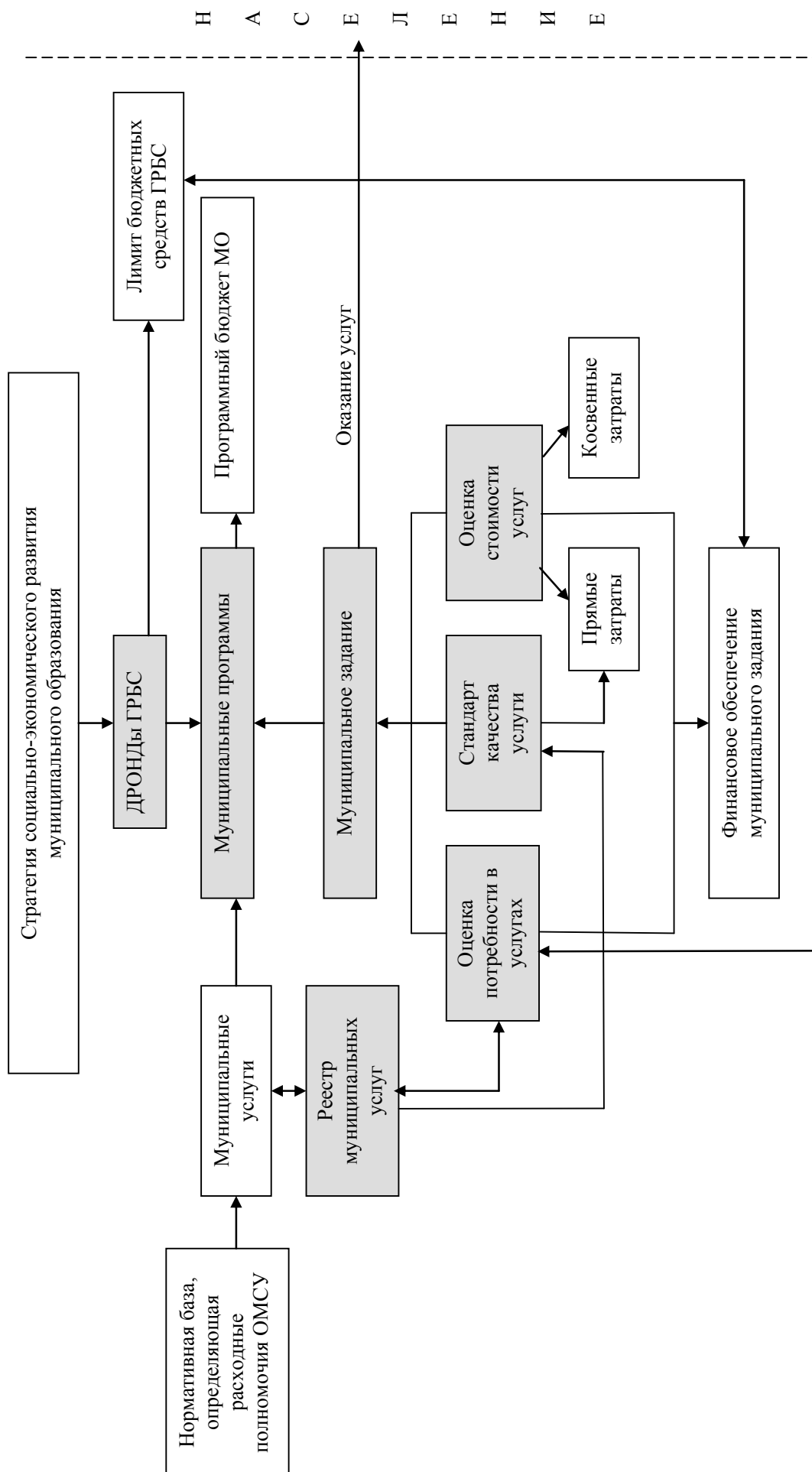


Рис. 1. Схема взаимосвязи основных инструментов БОР на муниципальном уровне

Они рассчитываются по нормативам, исходя из натуральных норм (трудоемкости, расхода материалов), отраженных в стандартах качества оказания услуг. Косвенные затраты связаны с общехозяйственными нуждами (затраты на коммунальные услуги, на содержание имущества, на услуги связи, транспортные услуги, оплату труда административно-управленческого персонала). Они могут рассчитываться, например, методом прямого счета (при наличии механизмов оптимизации этих затрат) и подлежат распределению по услугам, оказываемым учреждением, пропорционально определенной базе [3, 4].

Оценка потребности в услугах и оценка стоимости муниципальных услуг необходимы для финансового обоснования муниципальных заданий учреждениям. Объемы финансового обеспечения выполнения муниципальных заданий ограничены лимитами бюджетных средств, выделяемых ГРБС по результатам оценки докладов о результатах и основных направлениях деятельности. Отсюда возникает потребность в балансировании бюджетных возможностей с объемами оказываемых услуг и (или) стоимостью услуг, в том числе за счет изменения стандартов качества услуг.

Для того, чтобы вышеперечисленные инструменты БОР дали ожидаемый эффект, необходимо встроить их в бюджетный процесс муниципального образования, учитывая рассмотренные взаимосвязи между ними. Это предполагает внесение соответствующих изменений в Положение о бюджетном процессе муниципального образования.

В настоящее время в бюджетном законодательстве оговаривается использование в бюджетном процессе на муниципальном уровне только двух инструментов – муниципальных заданий и муниципальных программ. Однако целесообразно также раскрыть понятие и роль в бюджетном процессе ДРОНДов, стандартов качества услуг, реестров муниципальных услуг, оценки потребности в услугах и оценки стоимости услуг.

Нами предлагается следующий порядок составления и рассмотрения проекта бюджета муниципального образования, реализующий концепцию БОР:

1. Финансовое управление уточняет доходную часть местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования, а также основных направлений налоговой политики муниципального образования.

2. ГРБС предоставляют финансовому управлению ДРОНДы на очередной финансовый год и плановый период. В ДРОНДах отражаются фактические данные о выполнении муниципальных

программ в отчетном периоде и приводится информация о планируемых муниципальных программах и (или) изменениях в действующие программы.

3. Финансовое управление на основе оценки ДРОНДов формирует бюджет действующих расходных обязательств и бюджет принимаемых расходных обязательств.

В бюджет действующих расходных обязательств подлежат включению муниципальные программы, фактическое выполнение которых соответствует требуемому уровню результативности и эффективности.

В бюджет принимаемых расходных обязательств подлежат включению новые муниципальные программы и (или) действующие муниципальные программы, по которым планируется внесение изменений (кроме программ, которые изменяются в соответствии с действующим законодательством, например в связи с повышением заработной платы, пособий и т.д.).

Муниципальные программы ГРБС включаются в бюджет принимаемых расходных обязательств на конкурсной основе с учетом приоритетности программы для социально-экономического развития муниципального образования и ее эффективности.

Величина бюджета принимаемых расходных обязательств на очередной финансовый год и плановый период равна разности между общей величиной доходов бюджета и величиной бюджета действующих расходных обязательств на соответствующий период.

4. Финансовое управление определяет лимиты бюджетных средств для каждого ГРБС на основе стоимостной оценки их муниципальных программ, включаемых в бюджеты действующих и принимаемых обязательств.

5. Финансовое управление совместно с ГРБС уточняет реестр муниципальных услуг муниципального образования, с учетом мероприятий муниципальных программ, включенных в бюджеты действующих и принимаемых расходных обязательств.

6. По новым услугам, включаемым в реестр муниципальных услуг, ГРБС разрабатывают стандарты качества оказания услуг в виде отдельного нормативно-правового акта и производят оценку потребности в услугах на очередной финансовый год и плановый период.

7. По муниципальным программам, включенным в бюджет действующих расходных обязательств, ГРБС уточняют муниципальные задания на очередной финансовый год и плановый период в части оценки потребности в услугах и стоимости услуг.

По муниципальным программам, включенным в бюджет принимаемых расходных обязательств, ГРБС формируют муниципальные задания поставщикам услуг с учетом стандартов качества услуг, оценки потребности в услугах и стоимости услуг.

8. ГРБС уточняют объемы финансирования муниципальных программ и соотносят их общую величину с утвержденным лимитом бюджетных средств. В случае превышения лимита финансирования производится корректировка муниципальных программ в части объемов оказания услуг, их стоимости, стандартов качества.

9. ГРБС предоставляют финансовому управлению уточненные ДРОНДы и муниципальные программы на очередной финансовый год и плановый период.

10. Финансовое управление формирует проект решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период и вносит его, а также разрабатываемые одновременно с ним документы и материалы, на рассмотрение местной администрации.

11. Администрация муниципального образования рассматривает проект решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период с соответствующими материалами и обоснованиями и принимает решение о внесении его на рассмотрение представительными органами власти муниципального образования.

В состав документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета в представительный орган власти, на наш взгляд, целесообразно включить доклады о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС, а также муниципальные программы на очередной финансовый год и плановый период.

Проект решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период предлагается рассматривать в двух чтениях:

- в первом чтении предметом рассмотрения являются основные характеристики бюджета (общая величина доходов, расходов, дефицит/профицит бюджета) на очередной финансовый год и

плановый период, а также распределение средств бюджета действующих обязательств по муниципальным программам;

- во втором чтении предметом рассмотрения является распределение средств бюджета принимаемых обязательств по муниципальным программам, а также приложения к решению о бюджете. Проект решения о местном бюджете выносится на голосование в целом.

На стадии исполнения местного бюджета важнейшее значение имеет текущий мониторинг реализации запланированных мероприятий, выполнения установленных показателей затрат и результатов. Это необходимо для своевременной корректировки муниципальных заданий и муниципальных программ, что, в свою очередь, предполагает расширение полномочий ГРБС по управлению программными расходами. Одновременно возрастает и ответственность ГРБС за достижение установленных показателей результативности и эффективности расходования бюджетных средств.

На заключительной стадии бюджетного процесса – рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности – основное внимание должно быть уделено оценке результативности и эффективности выполнения муниципальных программ ГРБС за отчетный год, выявлению причин их невыполнения и принятию соответствующих санкций к ответственным лицам.

Литература

1. Терентьева И.В. Анализ внедрения инструментов бюджетирования по результатам на муниципальном уровне (на примере Владимирской области) // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы [Электронный ресурс] – 2013. – № 8. – С. 73-96. – Режим доступа: http://media.wix.com/ugd/a836c9_3b1c0c07b66df159592d8b46bc62e91b.pdf
2. Жигалов Д.В., Перцов Л.В., Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления. – Фонд «Институт экономики города», М., 2009. – 26 с.
3. Жигалов Д.В. Механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий // Руководитель бюджетной организации. – 2010. – № 4. – С. 4–11.
4. Опарина М.А., Карагодина Д.С. Нормативы финансирования государственных услуг: используем опыт коммерческого сектора // Бюджет. – 2010. – № 5. – [Электронный ресурс] – URL: <http://bujet.ru/article/77789.php>