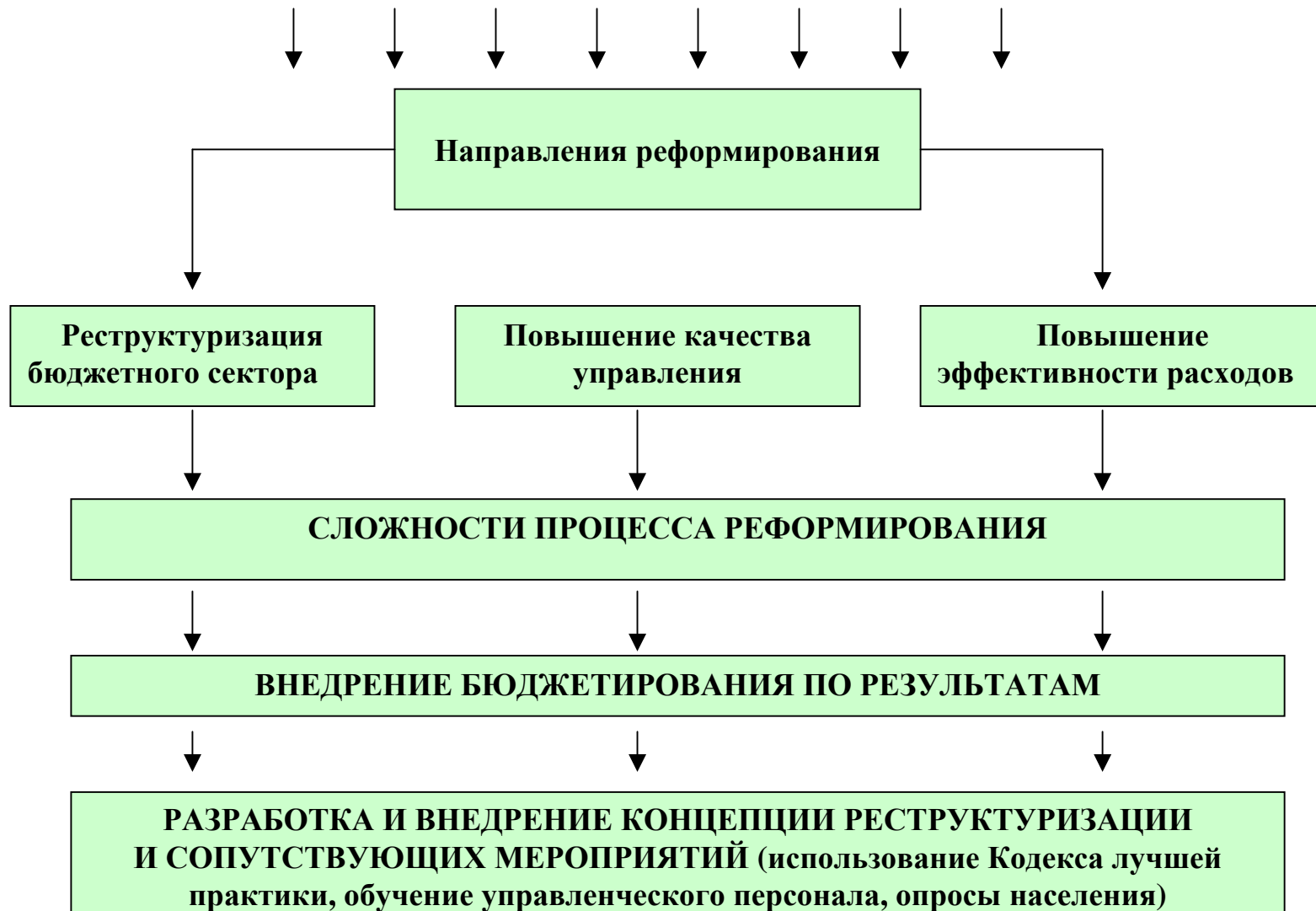


Субпроект  
«О РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ И  
ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАСХОДОВ  
РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ»

Шипунов В.А.

Старший консультант Проекта Минфина России и МБРР  
«Техническое содействие реформе бюджетной системы  
на региональном уровне»

# ПРОБЛЕМЫ



*ПРОЦЕСС РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА*

## **Основные проблемы финансирования бюджетного сектора:**

- Распоряжение внебюджетными доходами: создает заинтересованность в предоставлении платных услуг, но снижает заинтересованность в осуществлении основной деятельности
- Отсутствие оценки объема внебюджетных доходов при определении бюджетных ассигнований
- Производство государственных услуг на нерыночной основе создает неоправданные конкурентные преимущества для бюджетных учреждений
- Отсутствие правовой регламентации действий по распоряжению доходами от предпринимательской деятельности
- Взимание платежей за услуги, которые должны предоставляться бесплатно
- Распределение средств бюджета одного уровня власти может осуществляться организациями, подчиняющимися другому уровню власти
- Недостаточная ориентация на эффективность расходования средств
- Обеспечение текущего функционирования вместо проведения политики, ориентированной на потребителя и результат

# Проблемы бюджетной сети

- Сеть бюджетных учреждений в значительной степени является избыточной, не соответствует возможностям бюджетов по ее финансированию и спросу потребителей общественных услуг
- Сеть получателей бюджетных средств не унифицирована, не оптимизированы затраты на ее содержание
- Содержание учреждений, приспособленных к рыночным условиям
- Зачастую отсутствует зависимость между количеством сотрудников, величиной финансирования и численностью обслуживаемого населения
- Наличие ведомственных учреждений здравоохранения, образования
- Не разработаны принципы и порядок формирования финансируемых за счет бюджета подразделений в форме юридических лиц, выбора формы ведения учета

# Проблемы в сфере управления бюджетными расходами

- Возможности для принятия денежных обязательств с превышением лимита;
- Отсутствие методик эффективного и корректного планирования расходов бюджета
- Полномочия органов власти по финансированию общественных услуг размыты
- Услуги, финансируемые за счет бюджетов, не имеют описания («паспорта»), не ясны критерии оценки качества предоставленной услуги
- Отчетность нацелена на обеспечение контроля за целевым расходованием средств, не создает условий для оценки эффективности
- Сложно понять, сколько стоит услуга, ее доставка до потребителя, какова себестоимость ее оказания услуги у различных бюджетных учреждений
- Привлечение заемных средств на финансирование текущих расходов
- Тарифы на некоторые услуги (ЖКХ и т.п) часто устанавливаются ниже себестоимости
- Отсутствует практика прогнозирования спроса на общественные товары и услуги

# **Основные направления реформирования бюджетного сектора:**

- оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств
- уточнение правового статуса бюджетных учреждений
- привлечение организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств
- Приватизация организаций, предоставляющих услуги, традиционно оказываемые в России государственным сектором
- переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат

## **Основные направления повышения качества управления госсектором:**

- Совершенствование планирования деятельности учреждений по оказанию общественных услуг,
- Совершенствование структуры органов власти, приведение в соответствие полномочий и выполняемых функций,
- Установление целей и задач органов власти по оказанию общественных услуг и развитию территории,
- Введение критериев оценки качества оказания общественных услуг бюджетными учреждениями
- Обеспечение информационной прозрачности их деятельности.
- Переориентация работы на предоставление услуг с учетом пожеланий и мнения населения

## Основные направления повышения эффективности расходов:

- расширение самостоятельности бюджетных учреждений и формирование жестких бюджетных ограничений их функционирования
- передача полномочий по регулированию предоставления услуг на уровень бюджетной системы, осуществляющий их финансирование
- прекращение финансирования расходов, потерявших актуальность
- унификация и стандартизация общественных услуг
- централизация выполнения некоторых функций
- нормирование расходов бюджетных учреждений
- приведение в соответствие численности персонала с объемом оказываемых общественных услуг (количеством потребителей общественных услуг)
- выявление неиспользуемых основных фондов и их сокращение
- развитие контрактации (закупки) бюджетных услуг
- устранение посредников, получающих бюджетное финансирование
- лимитирование и нормирование потребления ресурсов в натуральных показателях

## **Сложности процесса реформирования госсектора:**

- Шаги по повышению эффективности расходов и реструктуризации госсектора предпринимаются нерегулярно, зачастую под давлением вышестоящих инстанций
- Отсутствуют общеобязательные механизмы оценки эффективности расходов
- Цели, задачи и принципы реформирования недостаточно ясны и не разделяются в полной мере сотрудниками территориальных органов власти.
- Отмечаются случаи скрытого противодействия реструктуризации госсектора
- Существующая бюджетная отчетность не содержит полной информации, необходимой для принятия решений по управлению расходами
- Система стимулирования и контроля органов власти является неэффективной
- Неполна и малодоступна нормативная база

***Результат - недостаточно обоснованные кампании по реструктуризации госсектора и повышению эффективности бюджетных расходов существенного успеха не имеют***

# **Внедрение бюджетирования по результатам**

(performance budgeting, программно-целевое бюджетирование)

## **Основные компоненты внедрения бюджетирования по результатам:**

- Четкая формулировка политических целей и приоритетов
- Среднесрочное финансовое планирование
- Планирование бюджетных расходов «от целей», а не ресурсов, по программам и администраторам расходов, а не по функциям
- Расширение самостоятельности и ответственности администраторов расходов
- Мониторинг результативности расходов
- Реформа статистического и бухгалтерского учета

## **Внедрение закупок (контрактации) бюджетных услуг**

Контрактация - наем государственными органами частных хозяйствующих субъектов для оказания населению услуг, которые прежде традиционно оказывали организации общественного сектора

Предварительное условие - установление рентабельных тарифов (цен) на общественные услуги с учетом инвестиционной составляющей

## **Основные стадии процесса реструктуризации бюджетной сферы на субнациональном уровне**

- Анализ имеющихся материалов, существующей практики и нормативной базы реструктуризации госсектора и управления бюджетными расходами
- Использование положений Кодекса лучшей практики
- Разработка Концепции реструктуризации
- Разработка детального плана действий (мероприятий)
- Сопутствующие мероприятия (программы обучения и переподготовки, опросы населения)

## **Анализ имеющихся материалов, существующей практики и нормативной базы реструктуризации госсектора и управления бюджетными расходами:**

- Оценка результативности реализованных планов и программ реструктуризации и повышения эффективности бюджетных расходов.
- Направления, сроки и эффективность проведения реструктуризации на уровне учреждений, распорядителей и главных распорядителей
- Избыточность (недостаточность) бюджетной сети и численности персонала
- Возможные направления расширения самостоятельности учреждений
- Возможность создания конкурентных рынков услуг, традиционно предоставлявшихся организациями государственного сектора
- Анализ практики ведения предпринимательской деятельности: оценка целесообразности, эффективности, необходимости изменения статуса
- Анализ возможности перевода в частный сектор услуг, оказываемых бюджетными учреждениями на возмездной основе
- Анализ возможных направлений и подходов к внедрению на региональном и местном уровне «бюджетирования по результатам»

## Концепция реструктуризации - комплексный программный документ:

1. Содержит общую часть, применимую ко всем отраслям и сферам деятельности, а также отдельные отраслевые подпрограммы
2. Рассчитана на трех-пятилетнюю перспективу.
3. Содержит описание действий органов власти по ее выполнению
4. Содержит систему оценок качества управления финансами и качества бюджетных услуг и систему бюджетного стимулирования
5. Дополнена пакетом типовых нормативных актов
6. Отраслевые подпрограммы структурно подразделяются по уровням:
  - регионы – муниципалитеты
  - муниципалитеты – подведомственные им организации и учреждения,
  - регионы – подведомственные им организации и учреждения.
7. Учитывает обеспечение социальных гарантий (занятости)
8. Описывает переход к новым формам финансового обеспечения: нормативно-подушевое финансирование, государственный социальный заказ

## Концепция реструктуризации - окончание

9. Упорядочивает получение и использование средств от предпринимательской деятельности. На первом этапе - выравнивание правового режима доходов от платных услуг и прочих источников. Во избежание сокращения доходов - применение стимулирующих и контрольных мер.
- 10 Сопровождается рекомендациями по внедрению на муниципальном уровне:
- оценивающих эффективность расходов
  - стимулирующих органы власти к проведению реструктуризации
  - стимулирующих организации к более эффективному использованию бюджетного финансирования и к повышению качества бюджетных услуг
11. Предусматривает постепенное внедрение бюджетирования по результатам
12. Разделы, учитывающие бюджетирование по результату, должны содержать:
- 1) описание поддающихся оценке ожидаемых результатов
  - 2) систему показателей для измерения результатов реализации программ
  - 3) мониторинг достижения намеченных целей и запланированных результатов
  - 4) оценку социально-экономической эффективности реализации программ

**После разработки и одобрения Концепции  
необходимо разработать:**

- **План мероприятий по ее внедрению**
- **Программы обучения сотрудников органов власти**
- **Бюджет реализации Концепции**
- **Систему мониторинга реализации Концепции,**

# Использование системы опросов населения

**Опросы населения должны служить инструментом решения вопросов:**

- *О необходимости тех или иных бюджетных расходов и услуг*
- *Об объеме и качестве бюджетных услуг*
- *Об оценке эффективности бюджетных расходов*

**Мероприятия по организации системы опросов должны включать:**

- *Определение списка важнейших услуг, при предоставлении которых в приоритетном порядке необходимо учитывать мнение населения*
- *Организация проведения опросов органами власти,*
- *Периодичность опросов, доля и категории опрашиваемого населения*
- *Характеристика информации, входящей в опросные листы и методика ее обработки и анализа,*
- *Формы публичной презентации результатов опроса населения*
- *Система «обратной связи» для корректировки номенклатуры, объема и качества бюджетных услуг,*
- *Оценка прямых и косвенных бюджетных расходов на организацию и функционирование системы опросов*