Результативная модель функционирования бюджетного учреждения

Аннотация

В статье рассматривается проблема повышения эффективности деятельности бюджетных учреждений. По мнению автора, для повышения эффективности расходования бюджетных средств необходимо перейти от затратной модели функционирования деятельности органов исполнительной власти к результативной. Суть ее состоит в повышении концентрации на приоритетных направлениях и достижении конечных результатов наиболее эффективным способом.

Ключевые слова: бюджетные учреждения, финансовое планирование, оптимизация расходов, внутренний финансовый аудит, модель функционирования бюджетного учреждения

Кузин Александр Сергеевич
канд. экон. наук, заместитель начальника отдела, Контрольно-счетная палата Москвы
aleks200855@mail.ru

Ограниченная ответственность бюджетного учреждения по своим обязательствам, которая выражается объемом находящихся в его распоряжении денежных средств, делает его менее правоспособным в условиях рыночной экономики.

Для устранения этого недостатка и повышения эффективности деятельности учреждения возможен перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения в соответствии с Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [2] или в отношении оставшихся повышение эффективности деятельности бюджетных учреждений:

– за счет применения эффективных процедур планирования;
– оптимизации расходов на содержание и обеспечение;
– применения системы внутреннего финансового аудита;
– применения типовых требований к качеству и характеристикам оказываемых и потребляемых услуг;
– перехода на результативную модель функционирования бюджетного учреждения.

Планирование бюджетных ассигнований

При планировании бюджетных ассигнований федерального бюджета [7] осуществляются:

– группировка бюджетных ассигнований по видам в соответствии с перечнем видов бюджетных ассигнований;

– расчет бюджетных ассигнований с использованием нормативного метода, метода индексации, планового метода;

– подтверждение правовых оснований возникновения действующих и принимаемых расходных обязательств;

– формирование перечня бюджетных ассигнований на основе классификации расходов федерального бюджета.

Однако в настоящее время система бюджетного планирования сводится в основном к обоснованию субъектом бюджетного планирования выделенного финансовым органом бюджетных средств и их освоению. При этом нет должной ответственности за недостижение целей, невыполнение задач и конкретных показателей.

Применяемый порядок определения размера норматива расходов [4] на содержание органов власти субъекта федерации через долю от общей суммы налоговых и неналоговых доходов, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности консолидированного бюджета субъекта федерации, формирует затратную модель функционирования деятельности органов исполнительной власти.

Правовые акты и распорядительные документы, устанавливающие нормативы и лимиты для органов исполнительной власти г. Москвы, утверждаются в основном после принятия закона о бюджете г. Москвы на плановый год и не используются в процессе бюджетного проектирования.

Следствием отсутствия методики планирования бюджетных ассигнований является перманентная корректировка плановых показателей городского бюджета. Кроме того, не всегда обоснованно сокращаются запланированные программные мероприятия, неритмично исполняется бюджет в течение года. Это является слабым звеном системы планирования и исполнения бюджета города Москвы.

...в настоящее время система бюджетного планирования сводится в основном к обоснованию субъектом бюджетного планирования выделенного финансовым органом бюджетных средств и их освоению

Расходы на содержание региональных государственных органов

Понятие «содержание» государственных органов в бюджетном законодательстве четко не регламентировано. Анализ действующих положений нормативных правовых актов и распорядительных документов, регламентирующих деятельность и лимитирующих расходы госорганов, не позволяет в корректной форме классифицировать расходы на их содержание и обеспечение.

Например, в соответствии с Указанием о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации [5] по статье «Заработная плата» также осуществляются расходы:

– на выплаты материальной помощи за счет фонда оплаты труда, не относящиеся к выплатам поощрительного, стимулирующего характера;

– на выплаты выходного пособия работникам, гражданским служащим, военнослужащим и сотрудникам правоохранительных органов (органов безопасности), имеющим специальные звания, при их увольнении в связи с ликвидацией, либо реорганизацией учреждений, иными организационно-штатными мероприятиями и др.

Информация

В бюджете г. Москвы в состав расходов на заработную плату включаются также расходы по обеспечению государственных гарантий лицам, замещающим государственные должности и должности государственной гражданской службы г. Москвы. Кроме того, в состав расходов на содержание в бюджете г. Москвы включаются расходы по статьям:

– 002 01 04 «Законопроектные и правовые экспертно-аналитические работы»;

– 002 02 04 «Законопроектные и правовые экспертно-аналитические работы, систематизация законодательства города Москвы, издание текстов законов города Москвы и комментариев к ним»;

– 002 02 07 «Обеспечение деятельности ГАУ «Финансово-хозяйственное управление Мэрии Москвы» и др.

Методологические издержки усиливаются при составлении консолидированной отчетности бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда.

Необходимость системы внутреннего финансового аудита

Проводимая в последние годы реформа бюджетной системы создает условия для применения в бюджетном процессе аудиторских процедур, эффективно применяемых в бухгалтерском учете. Появление в Бюджетном кодексе РФ ст. 270.1 «Внутренний финансовый аудит» может свидетельствовать о тенденции к сближению бухгалтерского и бюджетного учета.

Создание органами исполнительной власти (органами местной администрации) подразделений внутреннего финансового аудита может стать толчком к разработке внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета. Это обеспечит реализацию мероприятий, направленных на повышение результативности использования бюджетных средств.

Внутренний аудит поможет обеспечить:

– независимую оценку на этапах бюджетного процесса, происходящих в органах исполнительной власти г. Москвы;

– независимую оценку использования средств бюджета г. Москвы в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, выполнения условий государственных контрактов (договоров) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд г. Москвы.

Отсутствие надежной системы внутреннего финансового аудита не позволяет руководству принимать адекватные решения. Это касается проблем совершенствования организации деятельности органов исполнительной власти, оперативного выявления, предотвращения и ограничения операционных, финансовых и других видов рисков; обеспечения разумной уверенности в достижении стратегических целей.

Типовые требования к качеству и характеристикам потребляемых услуг

Для повышения качества оказываемых учреждениями услуг населению в государственном (муниципальном) задании устанавливаются требования к составу, объему, условиям, порядку, а также предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг.

проводимая в последние годы реформа бюджетной системы создает условия для применения в бюджетном процессе аудиторских процедур, эффективно применяемых в бухгалтерском учете

Несоблюдение нормативов финансовых затрат на оказание государственных или муниципальных услуг в соответствии со ст. 283 Бюджетного кодекса РФ [1] является основанием для применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

По аналогии, несоблюдение нормативов финансовых затрат на потребляемые государственными органами услуги одинакового характера и качества также могло быть основанием для применения к государственным органам мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

Несоблюдение типовых требований по качеству и характеристикам потребляемых государственными органами г. Москвы услуг привело к разнонаправленному росту стоимости потребленных услуг одинакового характера и качества. Формирование типовых требований к качеству и характеристикам услуг, потребляемых государственными органами Москвы, и их соблюдение позволило бы сократить расходы по четырем позициям материально-технического обеспечения до 30%.

нирования

Результативная модель функционирования деятельности органов исполнительной власти

Формируемая с 2005 года в Российской Федерации система бюджетного учета в стратегическом плане нацелена на повышение прозрачности движения государственных финансовых ресурсов.

В соответствии с постановлением Правительства Москвы от 26.05.2009 № 479-ПП [6], в 2008 году объем расходов городского бюджета составил 1 315 962,3 млн руб. Объем финансирования расходов через городские целевые программы составил 13,8%. То есть 13,8% расходов бюджета города в 2008 году имели целевое выражение в конкретной измеряемой форме, содержали обосновывающий перечень задач с набором мероприятий, реализованных в конкретные сроки и оцененных по набору показателей.

...прозрачность расходов бюджета г. Москвы в 2009 году составила лишь 18%, в 2010 году – 18,5%

Тогда получается, что остальные расходы городского бюджета были проведены в формате текущей деятельности без формулирования целей, без выполнения задач и без оценки по конкретным показателям. Таким образом, можно констатиро-

вать, что в целом прозрачность расходов бюджета города в 2008 году составила лишь 13,8%. По аналогии, прозрачность расходов городского бюджета в 2009 году составила лишь 18%, в 2010 году – 18,5%.
Как видно, действующая система планирования и расходования бюджетных средств и система бюджетного учета не нацелена на повышение прозрачности движения финансовых ресурсов городского бюджета. Для повышения прозрачности исполнения городского бюджета необходимо распространить программно-целевой метод на повседневную деятельность органов исполнительной власти города Москвы.
Для этого необходимо при планировании расходов городского бюджета осуществлять:
– формулирование целей, выраженных в конкретной измеряемой форме, с учетом социальных, экономических и экологических последствий;
– формирование задач с указанием сроков и этапов их реализации, индикаторов и показателей, характеризующих поэтапное решение задачи;
– обоснование источников и объемов необходимого финансирования;
– учет внешних факторов и рисков;
– мотивацию государственных гражданских служащих на основе комплексной оценки достижения целей органами государственной власти;
– повышение ответственности органов исполнительной власти по исполнению полномочий и бюджетных обязательств, за рациональное использование бюджетных средств, с учетом показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 28.06.2007 № 825 [3].

для повышения прозрачности исполнения городского бюджета необходимо распространить программно-целевой метод на повседневную деятельность органов исполнительной власти города Москвы

Заключение

Для повышения эффективности расходования бюджетных средств необходимо перейти от затратной модели функционирования деятельности органов исполнительной власти г. Москвы к результативной модели. Суть ее состоит в повышении эффективности государственных расходов за счет их концентрации на приоритетных направлениях и достижения конечных результатов наиболее эффективным способом.

для повышения эффективности расходования бюджетных средств необходимо перейти от затратной модели функционирования деятельности органов исполнительной власти г. Москвы к результативной модели

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (в ред. от 18.10.2007).
3. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
4. Методика расчета нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 08.12.2008 № 925, от 31.12.2009 №1224).
5. Приказы Минфина России от 24.08.2007 № 74н, от 25.12.2008 № 145н, от 30.12.2009 № 150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».
6. Постановление Правительства Москвы от 26.05.2009 №479-ПП «О проекте закона города Москвы «Об исполнении бюджета города Москвы за 2008 год».
7. Приказ Минфина России от 17.04.2008 № 47н «Об утверждении Порядка планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

pn

Aleksandr S. Kuzin
Cand. of Econ. Sci., Deputy Head of Department,
Control and Accounting Chamber of Moscow

Efficient Operational Model of a Budgetary Institution

Abstract

The article considers the issue of enhancing efficiency of budgetary institutions. According to the author, to improve the efficiency of spending budgetary funds it is necessary to shift from the cost-based operational model of the executive bodies to the efficiency one. Its essence is to increase the focus on the priorities and achieve final results most effectively.

Keywords: budgetary institutions, financial planning, spending optimization, internal financial audit, operational model