

УДК 336.14:353

Савцова Анна Валерьевна

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ

В статье рассматриваются особенности организации работы государственных (муниципальных) учреждений, основы их финансирования после реформы бюджетной сети 2012 года, предлагаются некоторые направления совершенствования механизма их финансирования.

Ключевые слова: государственное (муниципальное) учреждение, бюджетное финансирование, проблемы финансового обеспечения, бюджетная реформа, эффективность использования бюджетных средств.

Savtsova Anna V.

PROBLEMS OF FINANCING OF THE STATE (MUNICIPAL) INSTITUTIONS

Discusses the features of organization of work of the state (municipal) institutions, foundations of their funding after the budget network reform 2012, suggests some directions of perfection of the mechanism of their funding.

Key words: public (municipal) institution, budgetary financing, the problems of financial security, budget reform, effective use of budget funds.

Результаты работы государственных (муниципальных) учреждений связаны с поступлением финансирования из бюджета. Поэтому, когда оно не поступает или поступает не полностью, организация работать не может или может, но не в полную силу. Несмотря на определенные успехи в области реформирования порядка финансирования государственных (муниципальных) учреждений, в настоящее время в России отсутствуют встроенные в бюджетный процесс механизмы обеспечения результативности бюджетных расходов. В этой связи существенное значение приобретает изучение проблем финансирования государственных (муниципальных) учреждений и путей их решения.

С 1 января 2011 года рассматриваемые учреждения являются либо бюджетными, либо казенными или автономными. До недавнего времени в системе государственных (муниципальных) учреждений преобладали бюджетные. Автономные начали появляться в 2007 году после принятия Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». В табл. 1 представлены характеристики типов учреждений.

Автономное учреждение может быть создано в сфере образования, науки, здравоохранения, социальной защиты, культуры, занятости населения, физической культуры и спорта. Сферы деятельности бюджетных учреждений не ограничены – они могут создаваться в образовании, науке, здравоохранении, социальной защите, культуре, занятости населения, физической культуре и спорте и иных сферах. С учетом особенностей правового положения казенных учреждений к ним рационально относить только учреждения, созданные в сфере государственного (муниципального) управления.

Казенным и бюджетным учреждениям лицевого счета открываются, как и прежде, в отделениях федерального казначейства. Автономные учреждения теперь вправе открывать счета в кредитных организациях. Начиная с 1 января 2011 года финансирование бюджетных и автономных учреждений осуществляется в форме субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими государственных услуг. Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется, как и было ранее, на основании бюджетной сметы. Особым видом бюджетных доходов всех типов учреждений являются средства, полученные от выполнения государственных или муниципальных заказов.

Реформа государственных (муниципальных) учреждений с 1 января 2011 года к имеющимся проблемам их финансирования присоединила новые, такие как идентификация понятий работы и услуги. Так, на услугу устанавливается подушевой норматив, чем больший объем услуг учреждение оказывает, тем больше финансовых средств ему будет выделено, а для работы норматив не обязателен. Еще одна проблема – расширение сферы деятельности контролирующих органов, которые теперь должны проверять правомерность формирования и использования субсидий, ход выполнения муниципального задания учреждениями в части достижения поставленных показателей объема и качества услуг, то есть контроль содержательной деятельности учреждений.

Таблица 1

Характеристика типов учреждений

Сравнительные критерии	Тип учреждения		
	бюджетное	автономное	казенное
Право взыскивать долги государства	Нет	Нет	Есть
Ответственность учреждения по своим обязательствам	Всем имуществом, кроме: а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; б) любого недвижимого имущества	Всем имуществом, кроме: а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; б) недвижимого имущества, закрепленного собственником	В пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств
Открытие счетов	В органах казначейства (финансовых органах)	Имеют право открывать счета в коммерческих банках и в соответствии с соглашением в казначействе (финансовом органе)	В органах казначейства (финансовых органах)
Распространение действия Закона № 94-ФЗ	Распространяется в полном объеме	Не распространяется	Распространяется в полном объеме
Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров	Заключает от своего имени	Заключает от своего имени	Заключает от имени публично-правового образования

В целях повышения качества и эффективности оказания муниципальных услуг, был сформирован самостоятельный инструмент бюджетного планирования и бюджетирования по результатам – государственные программы. Одним из их видов являются программы повышения качества оказания государственных (муниципальных) услуг (табл. 2). В рамках данных программ предполагается определение стоимости муниципальных услуг и распределение бюджетных средств по учреждениям в соответствии с нормативами и объемами оказания услуг.

Таблица 2

Совершенствование финансирования федеральных государственных учреждений с помощью государственных программ

Цели госпрограмм	Повышение качества и доступности оказываемых государственных услуг в определенной сфере
Мероприятия	– Разработка и мониторинг исполнения административных регламентов исполнения государственных функций; – совершенствование нормативной правовой базы с целью повышения качества оказания государственных услуг; – формирование, утверждение и контроль выполнения учреждениями государственных заданий на оказание услуг; – оптимизация деятельности и расходов на содержание подведомственных государственных учреждений; – расширение использования программных принципов в деятельности органов исполнительной власти и государственных учреждений; – техническое оснащение сети государственных учреждений, которые участвуют в программе повышения качества оказания госуслуг; – создание единой информационно-аналитической системы разработки, исполнения и мониторинга государственных программ; – организация системы подготовки и повышения квалификации персонала с целью повышения качества и доступности оказания госуслуг

Продолжение табл. 2

Соответствие используемых показателей (индикаторов) госпрограмм требованиям	– Адекватность (показатель должен характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все аспекты достижения цели или решения задачи подпрограммы); – точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации подпрограммы); – объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел, используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для исполнителей подпрограммы, подведомственных им федеральных органов исполнительной власти и организаций к искажению результатов реализации подпрограммы); – достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки подпрограммы); – однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных и не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения показателей); – экономичность (получение отчетных данных с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации); – сопоставимость (выбор показателей исходя из необходимости непрерывного накопления данных, обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды и с теми показателями, которые используются для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм и в международной практике); – своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования, для мониторинга отчетные данные должны представляться не реже раза в год)
Прогноз сводных показателей госзаданий	– В число используемых показателей должны включаться данные, характеризующие уровень удовлетворенности потребителей объемом и качеством услуг; – дополнительные разделы – прогноз сводных показателей государственных заданий (показатели объема, качества оказания госуслуг и норматив затрат на их оказание) по этапам реализации госпрограммы

Так, если рассматривать государственные услуги, оказываемые государственными (муниципальными) социальными учреждениями по вопросам решения семейных проблем, то их можно разделить на следующие виды (табл. 3). Тогда сводные показатели заданий для учреждений социальной сферы могут быть следующими: состоящие на учете (семьи, дети), поставленные на учет (семьи, дети), состоящие на патронаже (семьи, дети), снятые с патронажа по достижении положительных результатов (семьи, дети), снятые с патронажа по другим причинам (семьи, дети), снятые с учета по достижении положительных результатов (семьи, дети), снятые с учета по другим причинам (семьи, дети).

Таким образом, в число показателей качества оказания государственных (муниципальных) услуг входят количество семей, снятых с учета по достижении положительного результата, и снижение количества неблагополучных семей, воспитывающих детей.

Для обеспечения гарантий доступности и качества предоставления государственных (муниципальных) услуг необходимы укрепление и модернизация материально-технической базы учреждений. Финансирование государственных (муниципальных) учреждений по направлениям развития их материально-технической базы, улучшения кадрового и организационного потенциала,

внедрения комплекса мер по повышению доступности и качества оказываемых населению услуг осуществляется через государственные программы в форме субсидирования. Государственные (муниципальные) учреждения могут получить дополнительное финансирование на достижение целей государственных программ.

Таблица 3

Виды государственных услуг, оказываемых социальными учреждениями по вопросам решения семейных проблем

Социально педагогический и социально психологический патронаж
Психологическая помощь детям и родителям
Содействие в лечении от алкогольной зависимости
Содействие в восстановлении и оформлении личных документов
Выявление детей, оставшихся без попечения родителей и нуждающихся в помещении в государственные учреждения
Помощь в оформлении ребенка в детский сад
Содействие в трудоустройстве родителей
Оказание материальной помощи
Содействие в получении гарантированных государством льгот и пособий
Содействие в получении социальных услуг (экономических, бытовых, правовых, педагогических, психологических, медицинских); и др.

В работе государственных и муниципальных структур возрастает роль информационных технологий, что отражено в целевых программах «Электронная Россия» и «Информационное общество». Внедрение информационных технологий способствует экономии времени, трудовых затрат, а, следовательно, и финансовых. Между тем для большинства руководителей государственных (муниципальных) учреждений информационные технологии – новый малопонятный объект. Поэтому в сложившихся условиях необходимо рассмотреть IT-инфраструктуру организации, в целях нахождения возможности для оптимизации потребляемых ею финансов.

Следует отметить, что значительную экономию при использовании современных технологий дает оценка их актуальности и технологичности, не всегда продвигаемые технологии несут что-то принципиально новое, и не всегда это нужно конкретному учреждению.

Несомненно, что в ближайшем будущем значение IT-инфраструктуры и IT-подразделений в жизни любой организации будет только возрастать. Поэтому, чем раньше ее руководство инициирует оптимизацию финансовых затрат в этом направлении, тем проще будет поддерживать эффективность деятельности учреждения.

Серьезной проблемой является тот факт, что количественные и качественные критерии оценки эффективности расходования бюджетных средств конкретными учреждениями в настоящий момент отсутствуют. Оценить эффективность использования бюджетных средств можно лишь по одному критерию: отсутствие нарушений действующего законодательства.

Так, несоблюдение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств причислено к группе недостатков при расходовании средств бюджета. Бюджетная реформа непосредственно касается государственных (муниципальных) учреждений, она реализуется по следующим направлениям:

- переход к принятию «программного» бюджета;
- оптимизация и повышение эффективности функций государственного (муниципального) управления;
- повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг, развитие новых форм их предоставления и финансового обеспечения;
- повышение эффективности управления государственным (муниципальным) имуществом;
- совершенствование государственного (муниципального) финансового контроля;
- преобразование и улучшение инструментов управления и контроля государственных (муниципальных) закупок;
- повышение энергетической эффективности;

–создание современной информационной системы управления государственными и муниципальными финансами.

Учитывая социальную направленность деятельности бюджетных учреждений, можно делать выводы о субъективной составляющей в оценке эффективности использования бюджетных средств. Сложно оценить эффективность использования бюджетных средств, например, школой, при том, что результаты ее деятельности законодательно не определены, а главной целью является формирование общей культуры личности обучающихся, их адаптация к жизни в обществе.

Таким образом, в настоящий момент назрело как минимум три проблемы, относящихся к нормативному регулированию неэффективного использования бюджетных средств:

- 1) отсутствие законодательного определения;
- 2) отсутствие законодательно закрепленных количественных показателей, характеризующих результаты деятельности бюджетного учреждения;
- 3) отсутствие критериев оценки эффективности использования бюджетных средств учреждениями.

Мероприятия по повышению эффективности бюджетных расходов могут быть сведены к следующим:

- а) дальнейшее совершенствование программно-целевых методов государственного управления;
- б) повышение качества и эффективности оказания государственных услуг (работ) (развитие новых форм оказания и финансового обеспечения услуг (реструктуризация бюджетного сектора));
- в) оптимизация государственных закупок;
- г) повышение энергетической эффективности;
- д) совершенствование процедур внутреннего контроля.

Литература

1. Васильев Ю. Государственная программа по повышению эффективности бюджетных расходов // Автономные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2011. № 4. С. 18–25.
2. Гарнов И. Ю. Новый порядок формирования показателей государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2011. № 9. С. 2–7.
3. Жигалов Д. В. Механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий // Руководитель бюджетной организации. 2010. № 4.
4. Ловидова А. Г. Программы повышения качества оказания госуслуг // Руководитель автономного учреждения. 2011. № 4. С. 8–17.
5. Перцов Л. В. Бюджетное финансирование государственных и муниципальных учреждений: бюджетные, автономные, казенные // Руководитель бюджетной организации. 2011. № 3. С. 11–21.
6. Пронина Л. И. Совершенствование финансирования учреждений, бюджетных услуг и социально ориентированных некоммерческих организаций // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2011. № 2.
7. Салина Л. Реорганизация и изменение типа государственного (муниципального) учреждения // Бюджетные учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2011. № 5. С. 58–69.