

**Доклад заместителя главы департамента
финансов
Кировской области Л.В.Наговицкой
«Повышение эффективности бюджетных услуг в
ходе реформы региональной бюджетной системы»**

Уважаемые коллеги!

С позиций действующих в нашей стране норм гражданского права под бюджетной услугой следует понимать совершение действий или осуществление деятельности, которые направлены на удовлетворение общественных потребностей. Эти действия или деятельность при этом осуществляются по поручению (заказу) органов власти и оплачиваются за счет средств соответствующих бюджетов.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах среди общего перечня мероприятий по повышению эффективности расходов в рамках комплексной реформы бюджетной системы выделяет мероприятия, направленные на реформирование бюджетных организаций и принципов их функционирования, а также мероприятия направленные на переход к новым формам финансового обеспечения предоставления бюджетных услуг.

В ходе предстоящей, а в Кировской области и ряде других регионов начавшейся реструктуризации бюджетного сектора предполагается провести глубокие преобразования, направленные на уточнение правоспособности и проведение реорганизации бюджетных учреждений как основной предпосылки для внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых бюджетных услуг.

В этих условиях основным направлением повышения эффективности использования бюджетных средств является создание механизмов, при

которых бюджетные услуги могли бы предоставляться организациями различных организационно-правовых форм.

В ходе реализуемой в Кировской области реформы бюджетного процесса и управления расходами в 2005-2006 годах планируется осуществить основной комплекс подготовительных работ по созданию рынка бюджетных услуг. Эти намерения возникли неслучайно и обусловлены необходимостью решения целого ряда существующих проблем.

Сегодня объектами бюджетного финансирования являются отдельные организации и учреждения (школы, больницы, библиотеки), которые получают бюджетные ассигнования вне зависимости от количества и качества выполняемой работы.

Сложившийся подход к финансированию учреждений и организаций, а не конкретных услуг, предполагает возможность фактов использования бюджетных средств на выполнение не имеющих общественной значимости работ или их выполнения в излишних объемах, в то время как действительно необходимые обществу услуги остаются без должной финансовой поддержки. В этой связи при подготовке реализуемой в нашей области Программы реформирования среди первостепенных мы поставили задачу - определить в каких услугах действительно нуждаются жители Кировской области, какого качества и в каком объеме они должны быть предоставлены, а также порядок их закупки и финансирования.

Еще одна выделенная нами при проведении реформы задача - четкое определение региональных стандартов качества и количественных объемов, закупаемых за счет бюджета общественно значимых услуг, что позволит размещать заказы на них на наиболее выгодных для общества условиях.

Мы посчитали, что в случае нормативного определения количественных и качественных параметров бюджетных услуг их исполнителями могут быть и негосударственные организации, что с одной стороны позволит привлечь в сферу оказания социальных услуг частные инвестиции, а с другой снять

ненужные в этом случае ограничения на использование получаемых в оплату услуг бюджетных средств (в том числе на оплату труда лиц, занятых оказанием услуг). Врач, учитель или любой другой работник социальной сферы вправе рассчитывать на достойное вознаграждение результатов своего профессионализма.

Создание конкурентной среды на рынке бюджетных услуг будет способствовать снижению бюджетных издержек на их приобретение, а также стимулировать повышение качества оказываемых услуг. Появление права выбора производителя услуги позволит в основу размещения заказа заложить принцип оптимального соотношения цены и качества.

Кроме того, при реализации этих намерений произойдет освобождение региона от обязанности финансового обеспечения государственных бюджетных учреждений организаций на основе сметы доходов и расходов и от ответственности по их обязательствам.

В рамках принятой и реализуемой в нашей области Программы реформирования предполагается усилить работу по оптимизации сети учреждений, предоставляющих общественные услуги, в том числе с рассмотрением вопроса об их частичном переводе в форму негосударственных организаций. Эта работа должна быть проведена в отношении отдельных учреждений региональной подчиненности.

На 2006 год запланировано проведение первых экспериментов по апробации финансово-экономических взаимоотношений в сфере оказания бюджетных услуг между их заказчиком – администрацией региона и негосударственными организациями – исполнителями услуг. Это позволит выработать типовую модель таких взаимоотношений для их построения в будущем.

Одновременно с этим было признано необходимым провести переоценку функциональных задач, стоящих перед областными департаментами, комитетами и управлениями, ответственными за вопросы оказания бюджетных услуг. Здесь должна быть повышена роль планирования, ввести

обязательность установления плановых заданий (в соответствии с функциональными задачами ведомств), а также системы отчетов по выполнению.

Таковыми были наши планы, предусмотренные областной Программой реформирования. Теперь остановлюсь подробнее на тех действиях и мерах которые были предприняты Правительством и Департаментом финансов Кировской области по достижению намеченных целей.

В ходе реализации первого этапа Программы реформирования в Кировской области была создана система учета потребности в предоставлении бюджетных услуг. Здесь еще в марте этого года было принято Постановление Правительства области «О мерах по формированию системы управления бюджетными услугами». Этим постановлением был утвержден Перечень бюджетных услуг, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении. В перечень были включены услуги по таким отраслям как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура и искусство, физкультура и спорт.

Перечень бюджетных услуг является открытым и постоянно пополняется. Процесс ревизии (инвентаризации) бюджетных услуг займет еще год и в него будут внесены ранее неучтенные, но финансируемые из бюджета услуги по остальным отраслям.

При всей внешней «легкости» включения в перечень различных общественных услуг предложения отраслевых департаментов и иных структур на этот счет тщательно анализируются и случаи отказа не являются исключением. В этой связи в ближайшее время определится ряд ранее финансируемых услуг, которые по причине не включения в Перечень не будут приниматься во внимание при подготовке бюджета.

Вместе с Перечнем бюджетных услуг Постановлением Правительства области были утверждены Порядок проведения ежегодной оценки

потребности в предоставлении бюджетных услуг (в натуральном и стоимостном выражении) и Порядок учета результатов оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг при формировании расходной части областного бюджета.

На основе утвержденного Порядка органами исполнительной власти Кировской области в первом полугодии текущего года проведена оценка потребности в предоставляемых бюджетных услугах (по видам бюджетных услуг) и фактически предоставленных бюджетных услуг. В соответствии с утвержденным Порядком такая оценка будет проводиться ежегодно и является одним из этапов разработки проекта областного бюджета на очередной финансовый год. Здесь следует отметить, что проект областного бюджета на 2006 год сверстан с учетом результатов проведенной оценки.

Результаты проведенной оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг и фактически произведенных (запланированных) расходов из областного бюджета были опубликованы в областной прессе и на Интернет сайте Правительства Кировской области. То есть сведения о том, какие услуги и в каком объеме будут оплачены из областной казны, стали достоянием общественности. Более того, Правительство области в ближайшем будущем рассчитывает расширить участие граждан в решении вопросов по определению потребности в услугах. Планируется проведение специальных конференций и опросов общественного мнения о достаточности и необходимости предоставления тех или иных бюджетных услуг

Создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах создало условия для совершенствования бюджетного планирования. Поскольку для определения перечня бюджетных услуг был проведен мониторинг норм действующего законодательства, определяющих обязанности субъекта Российской Федерации по предоставлению оплачиваемых из бюджета услуг, в дальнейшем этот перечень использовался для разработки реестра расходных обязательств Кировской области. Реестр был утвержден соответствующим Постановлением Правительства Кировской

области. Результаты проведения оценки потребности помимо этого были использованы для разработки среднесрочного финансового плана Кировской области. Исходя из утвержденного Перечня бюджетных услуг были установлены конкретные количественные ориентиры (плановые результаты) деятельности отраслевых департаментов, которые в свою очередь определили задания по оказанию бюджетных услуг для подведомственных учреждений. Постановлением Правительства Кировской области было утверждено Положение об оценке выполнения областными государственными учреждениями требуемых результатов. Это Положение регламентирует порядок проведения оценки выполнения областными государственными учреждениями требований к результатам их работы, а также предусматривает обязательность учета результатов проведенной оценки при финансировании данных учреждений.

Таким образом, в Кировской области в этом году были созданы условия для обеспечения контроля за количественной результативностью бюджетных расходов. Еще одним элементом создаваемой региональной системы управления бюджетными услугами является подсистема контроля их качества. В этих целях Правительством области в этом году были предприняты следующие действия.

Постановлением Правительства Кировской области «О мерах по формированию системы управления бюджетными услугами» был утвержден Порядок проведения мониторинга законодательных норм, устанавливающих требования к качеству бюджетных услуг в соответствии с которым специалистами органов исполнительной власти Кировской области была проведена инвентаризация действующего законодательства с точки зрения наличия стандартов качества предоставления бюджетных услуг.

Далее во исполнение Программы реформирования в июне 2005 года Постановлением Правительства Кировской области были утверждены стандарты качества основных видов бюджетных услуг, а именно:

- Стандарт «Качество предоставления услуг по оказанию медицинской помощи»;
- Стандарт «Качество предоставления услуг в области культуры, искусства и средств массовой информации»;
- Стандарт «Качество предоставления услуг в области образования».
- Стандарт «Качество предоставления социальных услуг»
- Стандарт «Качество предоставления услуг в области физической культуры и спорта».

Таким образом, в Кировской области было обеспечено утверждение региональных стандартов качества по основным видам предоставляемых бюджетных услуг. На втором этапе реализации Программы реформирования нами будут приняты стандарты по другим видам бюджетных услуг. Утвержденные стандарты качества основных видов бюджетных услуг были опубликованы в средствах массовой информации в результате чего население области получило возможность самостоятельно контролировать качество услуг и предъявлять в случае необходимости обоснованные претензии. Однако рядовые граждане все-таки не всегда могут эффективно воздействовать на исполнителя некачественных бюджетных услуг. Для этого необходимо создание и системы административного контроля качества.

Постановлением Правительства Кировской области от 7 июня 2005 года в нашем регионе был утвержден Порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества. Положительный эффект от принятия стандартов качества предоставления бюджетных услуг проявляется в усилении требований со стороны населения к работникам бюджетных учреждений, занятых оказанием услуг, о предоставлении качественных услуг. Кроме того, наличие стандартов

позволит в перспективе расширить круг возможных исполнителей оплачиваемых за счет бюджета услуг негосударственными организациями. Если требования к качеству услуг четко определены, а исполнитель услуг может их обеспечить, то различия в формах собственности теряют свое значение.

Неразрывно связаны с принятыми стандартами и утвержденные (в рамках внедрения принципов БОР) индикаторы качества услуг бюджетных учреждений Кировской области, присутствие которых дает основания для получения этими учреждениями стимулирующих надбавок к базовому бюджетному финансированию.

В направлении реструктуризации бюджетной сферы в Кировской области нами также были предприняты активные действия. В регионе начат эксперимент по выводу из государственного сектора некоторого числа бюджетных учреждений. На начальном этапе эксперимента органами исполнительной власти проведена оценка возможности перевода бюджетных организаций и учреждений в форму негосударственных организаций.

По результатам оценки Губернатором Кировской области утвержден перечень конкретных бюджетных учреждений, подлежащих переводу в форму негосударственных организаций. Оценка проводилась на основе утвержденных Постановлением Правительства Кировской области «О некоторых мерах по оптимизации бюджетной сферы» критериев для отбора организаций и учреждений для проведения эксперимента.

Вот некоторые из этих критериев:

- простота технологии (или невысокий уровень требований к качеству) оказания отдельных видов социальных услуг;
- высокая доля доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, связанной с оказанием социальных услуг бюджетным учреждением или организацией;

- наличие предложений об оказании аналогичных предоставляемым бюджетными учреждениями социальных услугах со стороны негосударственных организаций;
- наличие у негосударственных организаций лучшей материально-технической базы для оказания социальных услуг на территории деятельности бюджетных учреждений и организаций;

Далее Правительством области был утвержден Перечень основных социальных услуг, предоставление которых может осуществляться негосударственными организациями. В этот перечень включены услуги:

- по организации физкультурно-оздоровительных мероприятий, оказываемые детскими и молодежными физкультурно-оздоровительными центрами и лагерями;
- по предоставлению дополнительного профессионального образования: по повышению квалификации; по профессиональной переподготовке кадров;
- по обеспечению консультативной помощи по вопросам социально-бытового и социально-медицинского обеспечения жизнедеятельности, психолого-педагогической помощи, социально-правовой защиты;
- по организации занятий граждан физкультурой и спортом путем проведения занятий в клубах, учебных группах, командах;
- и другие имеющие общественное значение услуги.

Постановлением Правительства области был также утвержден Порядок проведения эксперимента по переводу бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных организаций. Указанный Порядок определяет цели и задачи проводимого эксперимента, механизмы перевода бюджетных организаций и учреждений в форму негосударственных организаций, перечень критериев для отбора организаций и учреждений для проведения эксперимента, а также включает раздел «План перевода бюджетных

организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных организаций».

В качестве приложений к Порядку проведения эксперимента утверждены:

- Типовой государственный контракт возмездного оказания услуг для государственных нужд Кировской области (с типовой формой задания на оказание услуг и формой протокола согласования контрактной стоимости);
- Типовой договор аренды имущественного комплекса, предоставляемого негосударственной организации для выполнения социальных услуг.

Утверждение типовых форм позволит унифицировать регламентацию взаимоотношений между государственным заказчиком и негосударственным исполнителем общественных услуг, упростит процедуры реструктуризации и позволит избежать возможных ошибок.

Работа по повышению эффективности бюджетных услуг в Кировской области еще только начата. На данный момент мы активизировали деятельность по разработке ведомственных программ расходов, а также содействии в создании негосударственных организаций по оказанию социальных услуг, а также подготовке первых конкурсов на размещение регионального социального заказа среди таких организаций.

Кроме того, как я уже ранее отмечала, ведется работа по расширению, уточнению и детализации Перечня бюджетных услуг и осуществляется разработка новых отраслевых региональных стандартов.

В заключение считаю нужным подчеркнуть, что процессы реформирования и повышения бюджетной эффективности идут на деле не так легко и просто, как это может показаться из текста выступления.

Поскольку вопросы совершенствования системы управления бюджетными услугами и оптимизации бюджетной сферы касаются и представляют жизненный интерес для тысяч и тысяч людей. Каждое действие и каждый шаг в этом направлении необходимо выверять и планировать самым тщательнейшим образом. Это довольно сложно так как мы идем «неторной дорогой» и часто встречаемся как с техническими сложностями, так и, честно говоря, - с нередким сопротивлением нашим действиям со стороны лиц, которым было бы проще работать в старых условиях. Однако наше искреннее желание улучшить условия жизни в нашей области, а также политическая воля и нацеленность на преобразования со стороны руководства области, безусловно, даст конечный результат в виде повышения эффективности бюджетных услуг для населения нашего региона.

Спасибо за внимание.