

Бюджеты второго уровня

В России растет эффективность управления финансовыми ресурсами регионов

прогресс

Магомет Яндиев, кандидат экономических наук

В нескольких последних номерах "Российской бизнес-газеты" была опубликована серия интервью с руководителями глав финансовых органов ряда регионов, посвященная вопросам эффективности управления бюджетом. Прокомментировать их ответы и поделиться собственным представлением о состоянии дел с эффективностью в бюджетной сфере мы попросили эксперта в области бюджета и региональных финансов, президента Альянса инвестиционного развития территорий Илью МЕЩЕРЯКОВА.

- Что вы думаете об эффективности управления бюджетными ресурсами на региональном и муниципальном уровнях?

- В течение последних лет эффективность управления бюджетными ресурсами возросла. Например, по словам директора департамента межбюджетных отношений Минфина России А. Юрина, сокращается объем неисполнения бюджетных обязательств, а по мнению представителей рейтингового агентства Standard & Poor s качество и прозрачность управления российскими территориями повышаются, хотя и остаются низкими.

- С чем связан рост эффективности?

- Во-первых, рост эффективности вызван модернизацией бюджетного законодательства. Например, сегодня значительную роль играет внедрение среднесрочного финансового планирования, а некоторое время назад толчок к повышению эффективности дало введение казначейской системы на уровне регионов.

Во-вторых, рост эффективности вызван вступлением в силу Закона N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Закон ужесточает порядок расходования бюджетных средств.

В обоих случаях, а особенно во втором, эффективность повысилась за счет ужесточения процедур. Они стали подчас менее гибкими и удобными, но более жесткими и прозрачными, и - хотя есть нарекания - суммарный эффект получается положительным.

- В чем проявляется этот "суммарный эффект"?

- Если говорить, например, о госзакупках, то экономия бюджетных средств от его введения, по признанию представителей ФАС и независимых экспертов, составит порядка 150 миллиардов рублей ежегодно.

- Но госзаказ и переход на казначейскую систему - все-таки далеко не новые инициативы. Если бы они давали такой эффект, что мы наблюдаем сейчас в регионах, это проявилось бы еще года три-четыре назад.

- По поводу госзаказа не согласен. Закон "О размещении заказов..." вступил в силу с 1 января 2006 года. И только сейчас можно оценить первые результаты.

Принципиальную роль в части повышения эффективности сыграла специальная программа, предполагающая выделение субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов при условии, город или регион повысит качество финансового менеджмента.

- А в чем измеряется "качество финансового менеджмента" применительно к органам власти?

- Балльная шкала оценки. Можно привести в качестве примера два документа. Это порядок оценки уровня управления региональными и муниципальными финансами, утвержденный приказом Минфина России N 238. Кроме того, существует методика оценки уровня управления финансами (FACE), которая разработана Standard & Poor s.

- Вы не полагаете, что рост эффективности может быть связан просто со стремительным ростом доходов территориальных бюджетов, происходившим в последние годы? А в настоящее время прирост доходов сокращается, значит, и эффективность сократится?

- Классическая формула эффективности - это отношение результата к затратам. Увеличение реальных доходов бюджетов приводит не только к увеличению результата, то есть объема бюджетных услуг, но и к увеличению затрат. Следовательно, рост доходов на эффективность управления бюджетными ресурсами непосредственно не влияет.

Однако увеличение доходов косвенно влияет на увеличение эффективности. Например, у администраций появляется возможность закупать информационные системы. Кроме того, сейчас финансисты чуть меньше сил и нервов тратят на "латание дыр", а значит, больше сил могут тратить на администрирование.

- Какова роль программы "Бюджет, ориентированный на результат" (БОР) на практике? Она действительно результативна?

- Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, это по сути дела внедрение новой культуры управления. Не просто изменение технологий, но изменение образа мышления. Уже ради этого стоило начинать его внедрять.

Руководители отраслевых органов начинают понимать, как отвечать на вопросы об эффективности их деятельности, что есть их результат, как его измерить, какие показатели эффективности и результативности можно применять.

Ключевой момент бюджетирования, ориентированного на результат, заключается в формализации процедуры обратной связи от потребителя бюджетных услуг к их поставщику и лицам, ответственным за работу поставщика.

Но для того чтобы наладить эту обратную связь, требуется сбор большого объема информации, проведение дорогих соцопросов (при оценке мнения потребителей, при разработке отраслевой политики), проведение оценки (аудита) эффективности программ. Другими словами, развитие обеспечивающих услуг, что, к сожалению, происходит крайне медленно. Эти услуги администрациями не востребованы.

Кроме того, бюджетирование, ориентированное на результат, слабо проникает внутрь организаций. Подготовкой ключевого документа - доклада о результатах и основных направлениях деятельности организации - занимается ограниченный круг людей, а основная масса государственных или муниципальных служащих не вовлекается в процесс и не знает, за какие показатели они отвечают.

- Нет ли, на ваш взгляд, каких-либо свидетельств того, что органы власти "переболеют" БОРом и благополучно его забудут?

- Так повелось, что что-либо внедрить в России можно только жесткими административными мерами. Либо - "кампанейщина" и иной раз перегибы на местах (но в конечном счете ошибки будут исправлены, виновные наказаны, а передовики вознаграждены), либо система внедрена не будет.

Думаю, что сейчас минфин и минэкономразвития делают все возможное в рамках существующей конъюнктуры. Но могли бы делать и больше. Например, провести эксперимент, когда отдельному подразделению региональной администрации или федеральному ведомству, полностью внедрившему все принципы БОРа, перешедшему на принципы проектного управления, позволяют самостоятельно устанавливать уровень оплаты труда своих сотрудников в пределах выделенного финансирования.

- Что вы думаете о том, чтобы привязать достижение целей, поставленных в БОРе, с автоматическими кадровыми изменениями в руководстве органа власти?

- В политике невозможны "автоматические" кадровые изменения в руководстве органа власти, например, смена губернатора. В любом случае учитывается множество факторов, ключевым из которых должна быть интегральная объективная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, проводящаяся в соответствии с президентским Указом N 825 от 28 июня 2007 года.

В рамках внедрения БОРа важной задачей является разработка такой системы мотивации для руководителей всех уровней, при которой оплата труда была бы увязана с конкретными результатами работы.

Опубликовано в РГ-Бизнес N619 от 4 сентября 2007 г.

Просим обратить внимание на то, что в разных по времени подписания и региону распространения выпусках газеты текст статьи может несколько различаться. Для получения дословного текста публикации воспользуйтесь платной подпиской на получение точных полных текстов газетных публикаций

© 1998-2011 "Российская газета"

Электронные адреса отделов газеты можно посмотреть на странице "Контакты".

Обо всем остальном пишите по адресу www@rg.ru