

Ерёмина Н.В. Финансы: комплексный подход // Муниципальная власть.
– 2005. №6. С. 80–81.

Наталья ЕРЕМИНА,
Институт реформирования общественных финансов
(Москва)

ФИНАНСЫ: КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД

Эффективнее реформировать все уровни бюджетов одновременно,
считают в Кировской области

ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

«Программа реформирования системы управления общественными финансами в Кировской области» уже признана одним из лучших подобных региональных проектов за все годы регулярного конкурса, проводимого Министерством финансов России. На всех этапах создания и реализации программы консультантом области являлся Институт реформирования общественных финансов (ИРОФ).

Цель проекта – повышение эффективности управления общественными финансами Кировской области, выведение его в сжатые сроки на новый качественный уровень.

Для достижения цели решаются несколько тактических задач. Среди основных

- создание рынка бюджетных услуг,
- введение в нем системы финансирования, ориентированной на результат,
- улучшение межбюджетных отношений,
- повышение инвестиционной привлекательности региона.

Ожидается, что экономический эффект от реализации мероприятий превысит 1 млрд. рублей. Однако для **директора ИРОФ Владимира Климанова** не менее важен другой предполагаемый результат кировской реформы – осмысление чиновниками своей деятельности. «Если это произойдет, можно будет считать, что реформа удалась», – говорит он.

Пожалуй, самым важным нормативным актом, принятым Законодательным собранием области в развитие проекта, стала *новая редакция закона субъекта Федерации о межбюджетных отношениях*. Новая редакция, впервые регламентирующая эти отношения на долгосрочной основе, стала первым шагом к прозрачному и эффективному распределению денежных средств консолидированного областного бюджета.

От предыдущей версии новая редакция закона отличается тем, что в ее состав включено более десяти методик по расчету и распределению



Еще в 2004 году областной департамент финансов совместно с Институтом реформирования общественных финансов разработал программу реформирования системы управления общественными финансами Кировской области. Сегодня, спустя почти год после начала ее реализации, можно подводить первые итоги.

доходов и расходов бюджетов. Кроме того, проектом предусматривается перевод финансирования муниципальных образований, входящих в состав области, с системы субсидий и субвенций на фондовую основу. То есть в 2006 году прямые бюджетные трансферты будут заменены перечислением средств из специально созданных фондов. При этом доля каждого муниципалитета будет рассчитываться по специальным формулам и нормативам.

На уровне правительства Кировской области самая серьезная работа связана со значительными изменениями в сфере предоставления бюджетных услуг населению. Они должны, во-первых, привести к достижению более высокого качества оказания ряда услуг, гарантированных государством его гражданам, во-вторых, повысить эффективность расходования бюджетных средств. Принято постановление, в котором утверж-

ден перечень бюджетных услуг в области образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и искусства, физкультуры и спорта. По каждой из них утверждены стандарты качества.

Наличие этих стандартов позволит в перспективе расширить круг возможных исполнителей услуг, оплачиваемых за счет бюджета, включив в него негосударственные организации: если требования к качеству услуг четко определены, а исполнитель услуг может их обеспечить, то различия в формах собственности теряют свое значение. Поэтому принято решение о переводе нескольких государственных учреждений в иные формы собственности. Сначала такая работа будет идти в виде эксперимента, и только в том случае, если он окажется удачным, такая практика распространится на более широкий круг учреждений.

Еще один важный шаг к приведению в порядок системы региональных финансов – перевод предприятий госсектора в коммерческую сферу. Делаться это будет не бездумно, по всем предприятиям сразу, а в соответствии со строго определенными принципами. Основной из них – отказ от предоставления государством тех услуг, которые уже осуществляются частными организациями. Это, например, бани, птицефабрики, гостиницы, автоколонны. Помимо освобождения бюджета от излишней нагрузки, такой шаг может принести дополнительную прибыль, так как имущество будет передаваться создаваемым компаниям не бесплатно, а за деньги или, например, акции. Но это опять же вопрос методики.

Для независимой и профессиональной оценки всех законопроектов, касающихся бюджетного и налогового регулирования, при правительстве области создан *экспертный совет*. В него войдут известные и авторитетные представители юридических, финансовых и научных организаций. После окончательного формирования совета без его заключения ни один соответствующий законопроект не будет рассматриваться в первом чтении

на Законодательном собрании.

С 1 июля 2005 года в области началась реализация второго этапа программы, который проходит в трех направлениях:

1) внедрение и реализация принятых в первом полугодии нормативных документов. Областному правительству предстоит работа по составлению реестра бюджетных услуг, основанного на их утвержденном перечне, внедрение системы нормативного финансирования, составление бюджетных заявок на выделение средств и др.;

2) расширение сферы действия программы. Сейчас перечень бюджетных услуг и стандарты качества утверждены только для пяти отраслей (образование, здравоохранение, культура, соцзащита, физкультура и спорт). В ближайшее время к ним добавятся госслужба, транспорт и некоторые другие;

3) внедрение изменений в смежные по отношению к бюджетному сектору. Для эффективной реализации программы, привязки ее к реальной экономике региона должны быть приняты нормативные акты, например по созданию услуг ипотечного кредитования и развитию финансовых рынков вообще.

Эти действия будут способствовать более эффективной реализации программы реформирования финансов. Сейчас необходимо распространять действие программы на муниципальные образования области, так как без их участия проект не будет в полной мере успешен и действенен.

«Ожидать быстрой отдачи от сделанных изменений нельзя, — утверждает Владимир Климанов. — Вообще изменения в системе управления финансами не всегда ведут к прямому экономическому эффекту. Однако позитивность последствий более ответственного управления общественными финансами на региональном и муниципальном уровне доказана и в мировой практике, и в тех субъектах Российской Федерации, которые провели аналогичную работу ранее».

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Проверку на прочность годовая работа пройдет в ходе реформы местной власти. Областное руководство решило «подтянуть» муниципалитеты до своего уровня, для чего год назад был создан фонд реформирования муниципальных финансов, объявлен конкурс на лучшую программу среди муниципалитетов. По его результатам отобраны пять победителей, которые сегодня реформируют

ся вместе с областью. Это город **Кирово-Чепецк** и **Унинский, Шабалинский, Орловский и Белохолуницкий районы**.

Большая часть документов, по которым отныне будет работать финансовая система муниципалитетов, утверждена на уровне областного правительства. На местах необходимо принять лишь несколько решений и постановлений, более детально отражающих специфику отдельных муниципальных образований.

Так, в каждом из принимающих участие в программе реформирования муниципалитетах уже утверждено постановление о ведении реестра расходных обязательств (на его основании будут планироваться расходы бюджетов районов на 2006 год). Постановлением глав администраций утверждены порядок и методика формирования перспективного (среднесрочного) финансового плана на три года, который будет составлять параллельно с бюджетом и станет основой для преемственности принимаемых финансовых решений. В той или иной редакции принято постановление «О мерах по формированию системы управления бюджетными услугами». Здесь утвержден перечень бюджетных услуг, которые будут предоставляться населению за счет средств местного бюджета, предусмотрен расчет потребностей в их предоставлении и оценка результатов.

Оптимизация финансовой сферы включает в себя и ряд действий, не связанных с принятием законодательных актов. Например, в **Кирово-Чепецке** проведена проверка результатов деятельности за 2004 год муниципальных унитарных предприятий и коммерческих компаний с долей уставного капитала, принадлежащей городу. Разработана система критериев оценки эффективности использования муниципального имущества, на основе которых будут приниматься решения о сохранении объектов в муниципальной собственности. Утвержден план мероприятий по реструктуризации просроченной кредиторской задолженности.

Особую значимость приобретают вопросы бюджетирования муниципальных предприятий и учреждений. Так, внедрение элементов бюджетирования в практику работы МПК «КоммуналСервис» в **Унинском районе** позволило предприятию без ущерба для производственной деятельности получить 321 тыс. рублей экономии фонда оплаты труда, сократить численность персонала, в том числе 4

единицы управленческого аппарата, улучшить эффективность использования основных средств, сократить эксплуатационные расходы. Администрация района намерена добиваться такой практики во всех предприятиях и учреждениях.

Много внимания уделяется жилищно-коммунальному комплексу. Во всех муниципалитетах практически завершён переход к 100-процентной оплате населением жилья и коммунальных услуг. Созданы коммерческие предприятия по начислению и сбору платежей граждан за такие услуги, вывоз твердых бытовых отходов, содержание дорожного хозяйства. Готовится передача в долгосрочную аренду муниципальных теплосетей и водоканализационного хозяйства.

Эффективной оказывается система распределения финансовой помощи муниципальным образованиям при условии выполнения конкретных показателей работы. Например, полученные в Унинском районе на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности 894 тысячи рублей (по результатам первого квартала) стали существенным доводом к плановым объемам поступающих средств.

Экономический эффект от реализации всех мероприятий областной программы реформирования финансов, по подсчетам ее разработчиков, должен превысить один миллиард рублей. Но это не означает, что в Кировской казне появится больше денег, скорее всего, несколько ближайших лет региональный бюджет будет оставаться дефицитным. Эта сумма, образно выражаясь, станет не увеличением плюсов, а уменьшением минусов, то есть выигрыш от проведения реформы будет не прямым, а косвенным. Деньги будут получены не самим бюджетом, а остальными участниками кировской экономики. Так, примерно треть суммы станет той прибылью, которую получают компании, работающие на финансовом рынке. Кировское правительство намерено создать паевой инвестиционный фонд недвижимости, а также выпустить облигации, владельцы которых в будущем смогут получить большую прибыль.

Для Кировской области очень важно, чтобы муниципальная реформа прошла максимально успешно. Сейчас по многим финансовым показателям регион находится далеко не на первых позициях. Остается надеяться, что после реализации программы он станет одним из ведущих в стране по уровню организации бюджетного процесса.