Забелинская Н.А. Когда есть чем гордиться // ТДТ. – 2006. №21. С.5–9.

Когда есть чем гордиться

Кем много обещано – с того много спрашивается. Правительство Кировской области, разрабатывая программу реформирования финансов, поставило перед собой весьма амбициозные задачи.

Надежда ЗАБЕЛИНСКАЯ

В предыдущей статье говорилось, что основная цель программы реформирования – переход от управления затратами к управлению результатами. К этой цели шли сразу несколькими путями:

- **реформой бюджетного процесса и управления расходами;**
- **созданием системы бюджетирования, ориентированного на результат;**
- **проведением административной реформы;**
- **реформированием государственного сектора кировской экономики;**
- **совершенствованием системы инвестиций;**
- **созданием условий для развития доходной базы бюджета региона;**
- **совершенствованием долговой политики;**
- **улучшением межбюджетных отношений.**

За те два года, что выполнялась программа, Правительство Кировской области сделало многое из того, что было запланировано по каждому направлению.

«УСЛУЖЛИВАЯ» СИСТЕМА

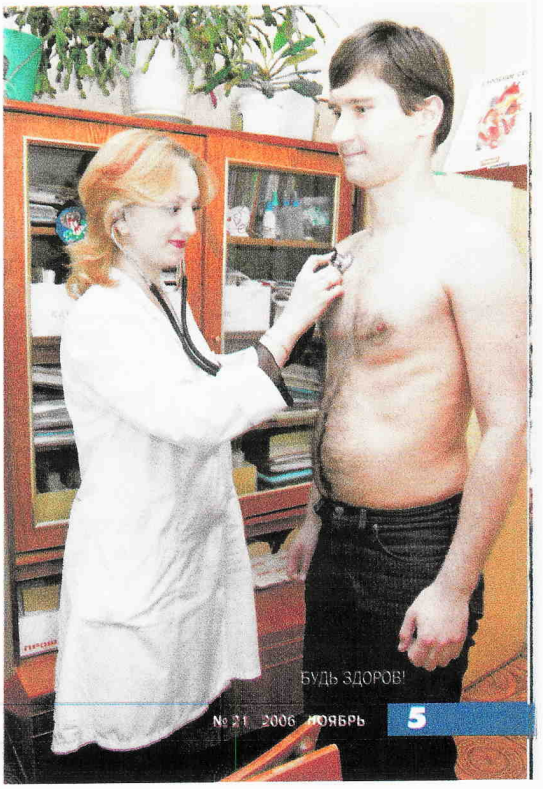
Одной из самых трудоемких работ стала систематизация потребностей населения в бюджетных услугах – тех работах, которые нужны всему населению области и оплачиваются из регионального бюджета.

В постановлении Правительства Кировской области от 14 марта 2005 года №30/41 «О мерах по формированию системы управления бюджетными услугами» утвержден список основных бюджетных услуг, по которым теперь и будет производиться учет потребностей населения. В перечне – услуги по образованию, здравоохранению, социальному обеспечению, культуре и искусству, физкультуре и спорту и другие.

Первейшее следствие создания такой системы учета – повышение качества планирования основных параметров бюджета. Теперь все бюджетные расходы сведены в реестр, основа которого – этот самый список бюджетных услуг.

Но только определить список предоставляемых населению услуг – мало. Следующим шагом стала разработка стандартов качества их предоставления. Законодательно они закреплены в постановлении Правительства Кировской области от 7 июня 2005 года №35/126 «Об утверждении стандартов качества предоставления бюджетных услуг». В это постановление вошли стандарты:

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



государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения, ведения Красной книги Кировской области»;

- «Качество предоставления услуг по строительству и содержанию автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения».

А когда есть стандарты, можно определять, отвечает ли работа организаций, оказывающих бюджетные услуги, этим показателям. Поэтому в постановление входит и порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам качества. Такая оценка производится по определенным критериям, имеющим весовую оценку. Здесь же предусмотрена и ответственность к исполнителю услуг за нарушение стандартов качества. Разумеется, в соответствии с действующим законодательством РФ.

Уже в первом полугодии 2006 года отраслевые департаменты (здравоохранения, культуры и искусства, социального развития, образования) постарались «подтянуть» (где это необходимо) качество своих бюджетных услуг к стандартам. Теперь эти департаменты будут регулярно проверять подчиненные им организации и следить за тем, чтобы они оказывали населению исключительно качественные (согласно стандартам) услуги. Во время проверок особое внимание уделяется основным факторам, влияющим на качество предоставления бюджетных услуг:

- наличие и состояние документов, в соответствии с которыми функционирует учреждение;
- условия размещения учреждения;
- специальное техническое оснащение учреждения (оборудование, приборы, аппаратура);
- укомплектованность специалистами и их квалификация;
- наличие информации об учреждении, порядке и правилах предоставления услуг.

Неразрывно связаны с принятыми стандартами и утвержденные (в рамках внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат) индикаторы качества услуг – своеобразные баллы, выставляемые бюджетным учреждениям. Высокая оценка дает основания для получения стимулирующих надбавок к базовому бюджетному финансированию.

ФОРМА – НЕ ГЛАВНОЕ

Теперь, когда известны параметры предоставления бюджетных услуг населению области, не принципиально, организация какой формы собственности – государственная или частная – их оказывает. Ведь финансирование все равно идет по нормативам качественного обслуживания. Поэтому несколько бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, были переведены в форму негосударственных организаций.

В постановлении Правительства Кировской области от 21 июня 2005 года №36/139 «О некоторых мерах по оптимизации бюджетной сферы» было утверждено несколько социальных услуг, которые могут предоставляться 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 (повышение квалификации и профессиональная переподготовка 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;
- физиотерапевтические услуги, услуги массажа, услуги лечебной физкультуры;
- услуги по специальности «Лечебная физкультура и спортивная медицина», предоставляемые лицам, занимающимся физкультурой и спортом;
- услуги по предоставлению дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;
- услуги по постановке концертных программ;
- услуги по изучению и поддержке традиционной народной культуры.

Было создано несколько негосударственных некоммерческих организаций, которые приняли участие в конкурсах на размещение государственного заказа по оказанию социально значимых услуг в интересах Кировской области. По результатам конкурсов были подписаны государственные контракты с Негосударственным образовательным учреждением дополнительного образования детей «Центр развития творчества детей и юношества Кировской области», Негосударственной автономной некоммерческой организацией «Редакция газеты «Педагогические ведомости», Автономной некоммерческой организацией «Областной центр социально-культурной деятельности «Маяк», Автономной некоммерческой организацией «Областной киноклуб».

За то время, что работают эти организации, замечаний к процессу и качеству оказания услуг со стороны курирующих их работу департаментов не было. Поэтому стало возможно ликвидировать бюджетные учреждения, которые раньше работали на их месте, снизив тем самым нагрузку на областной бюджет.

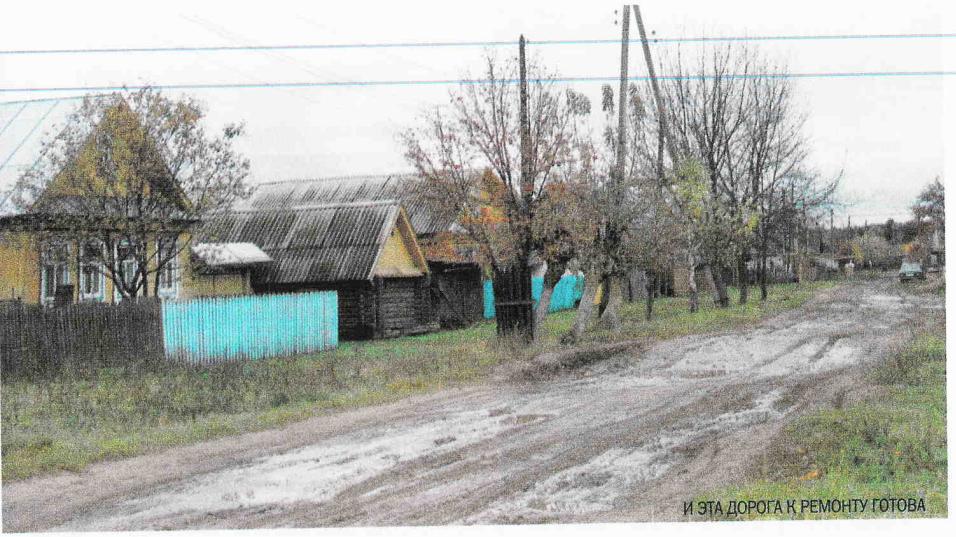
СМЕТА – НИЧТО, РЕЗУЛЬТАТ – ВСЕ

Основной финансовый документ, который каждый год разрабатывается правительством и утверждается Законодательным собранием, – областной бюджет. Здесь так же, как и в других сферах управления областными финансами, произошли большие изменения. Теперь в основу формирования расходных статей положен принцип бюджетирования, ориентированного на результат.

После утверждения постановления Правительства Кировской области от 30 июня 2005 года №37/157 «О внедрении методов бюджетирования, ориентированного на результат» все задачи, решаемые в пределах выделенных бюджетом средств, поделены на три степени приоритетности. К приоритетам первой степени относится выполнение тех, которые обеспечивают работу самой системы управления областью. Задачи второй степени важности направлены на сохранение здоровья и безопасности условий жизни населения области. Сюда же входят проблемы, названные главными в бюджетном послании губернатора или обозначенные в программе социально-экономического развития области. Оставшиеся задачи имеют третью степень приоритетности.

Все последние годы одной из стратегических задач (задач второй степени важности) является повышение жизненного уровня населения области. Кроме того, в 2004 году выделены такие задачи, как реформа ЖКХ и реформирование малого предпринимательства, в 2005 году – сель-

БУДУЩИЕ ЧЕМПИОНЫ



И ЭТА ДОРОГА К РЕМОНТУ ГОТОВА

ское хозяйство и энергосберегающие мероприятия, в 2006-м – сельское хозяйство, административная реформа и развитие транспортной инфраструктуры.

30 июня 2005 года в распоряжении Правительства Кировской области №203 «Об утверждении количественных показателей» были утверждены конкретные задачи, средства на решение которых теперь ежегодно выделяются из областного бюджета. Этот список составлен на основе приоритетов, в течение последних нескольких лет регулярно звучавших в посланиях губернатора области. Все приоритеты систематизированы по отраслям и подотраслям согласно общепринятой бюджетной классификации. В этом году губернатор назвал еще несколько стратегических задач. Они будут решаться уже в рамках областного бюджета на 2007 год (распоряжение Правительства Кировской области от 15 июня 2006 №157 «О бюджетном послании»).

ЗАДАНИЕ ВЫПОЛНЕНО!

Финансирование по результатам, естественно, требует, чтобы задания, поставленные перед бюджетными учреждениями, выполнялись полностью и в срок. Для этого необходимо проводить регулярную оценку проделанной этими организациями работы. Кроме того, в постановлении Правительства Кировской области от 30 июня 2005 года №37/157 «О внедрении методов бюджетирования, ориентированного на результат» также приводится система выделения дополнительных денег тем учреждениям, которые показали высокие результаты в своей работе.

Каждый департамент оценивает степень исполнения бюджетных заданий подведомственных учреждений. При этом учитываются самые значимые показатели, характеризующие результаты их деятельности. Поэтому все бюджетные организации и учреждения обязаны раз в квартал отсылать в департамент отчет, в котором приводятся сведения о выполнении установленных бюджетных заданий. На основе этих данных делается вывод о том, выполнено бюджетное задание или нет. Невыполненным оно считается, если не достигнут любой из предусмотренных показателей или если сумма баллов оказалась ниже заранее определенного уровня.

Для того чтобы департаменты более ревностно следили за своими подчиненными, предусмотрена ежегодная стимулирующая надбавка за качество предоставленных профильных бюджетных услуг. Ее выплачивают, если ведомство утвердило особым постановлением стандарты качества тех услуг, оказание которых входит в его компетенцию. Сами учреждения получают дополнительное годовое финансирование, если качество предоставленных ими в течение года услуг соответствовало этим стандартам.

Если требуемый уровень качества достигнут не был, руководитель организации обязан дать объяснения этому. Руководство департамента в свою очередь должно любыми способами добиваться выполнения бюджетного задания. В крайнем случае, часть работы, возложенной на одно учреждение, может быть перераспределена между другими предприятиями. Разумеется, за отдельную плату. На будущий год «штрафникам» ставится более легкое задание, но и средств на его выполнение будет дано меньше.

Те бюджетные учреждения, которые выполнили порученное, обладают дополнительными привилегиями. Например, те деньги, что положены им за качество выполнения услуг, они могут расходовать как заблагорассудится, не визируя сметы у высшего областного руководства.

ЖКХ – НА ОСОБОМ СЧЕТУ

Некоторые статьи расходов областного бюджета требуют особо тщательного контроля. Начиная с 2004 года проводится регулярная оценка текущих расходов бюджета области на финансирование жилищно-коммунального хозяйства Кировской области.

Областное правительство помогает местным администрациям выполнять все обязательства в этой сфере. Так, дополнительные средства для выплаты адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг перечисляются муниципалитетам из специально созданного областного фонда компенсаций. Методика расчета этих субвенций утверждена законом Кировской области от 30 июня 2005 года №338-ЗО «О межбюджетных отношениях в Кировской области». Этой методикой определен порядок расчета субвенций исходя из:

- областного стандарта норм площади жилья, областного стандарта предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг по муниципальным образованиям и в среднем по Кировской области;
- областного стандарта, определяющего максимально допустимую долю собственных расходов населения на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

При этом если органам местного самоуправления удается сэкономить часть субвенции, то эти деньги остаются в распоряжении муниципалитета. Потом они могут быть потрачены на развитие и модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры, что так необходимо всей области.

Кроме того, важно отметить, что до 1 января 2006 года в Кировской области шел постепенный переход на 100%-ную оплату жилищно-коммунальных услуг населением области. Но в конце 2005 года на федеральном уровне было введено ограничение на рост цен и тарифов (в том числе в отношении жилищно-коммунальных услуг). Поэтому на 1 января 2006 года средний фактический уровень платежей за услуги ЖКХ в Кировской области составлял 92,7%.

ЛЬГОТАМ БЫТЬ

То, что у кировского бюджета слишком много расходов, – это одна сторона проблемы. Иногда областное правительство сознательно идет на сокращение доходной его части – когда общеэкономический или социальный эффект значительно превышает величину непоступающих в бюджет средств. Руководство области предоставляет льготы жителям региона и предприятиям, находящимся на его территории.

Во время реализации программы реформирования была проведена оценка потребности в тех льготах, которые были даны кировчанам. Был проверен и фактический уровень их финансирования.

Распоряжением департамента социального развития Кировской области от 30 июня 2005 года №55а утверждено положение о порядке учета граждан, имеющих право на льготы (меры социальной поддержки), которое действует и сейчас. Этот документ определяет в том числе и льготы, которые финансируются областным бюджетом.

Многое было сделано и в связи с отменой в 2005 году большого числа федеральных льгот. Принято несколько поправок в уже действовавшие законы. Поправками установлены размеры денежных компенсаций отдельным категориям граждан, раньше имевшим право на льготы.

ЭКОНОМИЧЕСКИ ОПРАВДАНО

Не менее эффективно работает областное правительство и с кировскими предприятиями. Не первый год компании, желающие получить господдержку, выносят на суд экспертной комиссии свои инвестиционные программы. Те, кто представит лучший проект, получают помощь из областного бюджета.

Объем господдержки этих компаний составил 14 542 тысячи рублей. Это на 59%

МОДЕРНИЗАЦИЯ В ДЕЙСТВИИ

больше, чем в 2004 году. Причем большая часть средств (85%) была направлена на инвестиционные проекты предприятий, относящихся к приоритетным для Кировской области отраслям – лесной и деревообрабатывающей, химической и нефтехимической промышленности. Инвестиции пошли как на расширение действующего производства (60%), так и на создание новых производств (40%) и предусматривали закупку оборудования, то есть были капитальными. 50% всех проектов реализуется в городе Кирове, остальные в районах региона. Большинство программ предусматривали производство продукции массового и двойного потребления (в промышленности и быту). Продукцию – аналог лучших зарубежных изделий планировали запустить в производство 70% предприятия. Создать изделия с новым дизайном – 50%.

И средства областного бюджета были потрачены не напрасно. Величина налогов, поступивших в областную казну на 1 рубль государственной поддержки, в 2005 году оказалась равна 15 руб. 48 коп. Это выше запланированного уровня на 148%. В целом при реализации этих проектов во все три уровня бюджета поступило на 61% налогов больше, чем было запланировано. Объем привлеченных в регион внешних инвестиций на 1 рубль государственной поддержки составил 47 рублей, что в три раза больше, чем предполагалось при разработке бизнес-планов.

Кроме того, реализация инвестиционных проектов позволила создать и сохранить 5 429 рабочих мест.

СОЦИАЛЬНЫЙ – ЗНАЧИТ НЕОБХОДИМЫЙ

Социально направленные инвестиционные проекты тоже могут давать значительный бюджетный эффект. За время работы программы реформирования была проведена оценка 40 областных социальных целевых программ. Вот какие данные были получены.

Например, в рамках реализации программы борьбы с преступностью в Кировской области пресечено 5 967 преступлений в общественных местах и 439 632 административных правонарушений.

Эффект от реализации региональной целевой программы «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Кировской области до 2005 года» – в снижении затрат на ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Кроме того, риск для населения, проживающего в районах, где высока возможность возникновения природных или производственных аварий, стал гораздо ниже.

Еще одна программа, эффективность которой не требует дополнительных доказательств, – «Пожарная безопасность и социальная защита на 2001 – 2005 годы». Все же если обратиться к цифрам, то и здесь видны значительные изменения: стали меньше суммы ущерба от пожаров, снизилось число травм и смертей при пожарах, а количество спасенных людей и вынесенных из огня материальных ценностей увеличилось.

Эффект от реализации программы «Повышение инвестиционной привлекательности Кировской области» в 2005 году выразился в получении дополнительных налоговых доходов областного бюджета.

Программа развития семеноводства сельскохозяйственных культур Кировской области на 2001 – 2005 годы обеспечила рост производства зерна, рапса, кормов, картофеля, плодов и овощей на 20-40%. И качественных продуктов кировского производства на столах стало больше. Кроме того, получив помощь один раз, хозяйства могут развиваться дальше самостоятельно. Это снижает их зависимость от государственной поддержки, и бюджетных средств на эти цели в будущем можно тратить не так много, сохраняя продовольственную безопасность кировчан на должном уровне.

ПОМОЧЬ ВЫРАСТИ

Малый бизнес занимает важное место в экономике области. Но каков реальный объем его вклада в развитие региона? Ответ на этот вопрос дала проведенная в рамках реализации программы реформирования оценка фактического уровня деловой активности малого предпринимательства. Оценка проводилась не в абсолютных, а в относительных показателях. Данные сравнивались с аналогичными величинами трех других субъектов Российской Федерации: Республики Коми, Костромской и Вологодской областей.

Основными показателями, характеризующими развитие малого предпринимательства для проведения оценки, были:

- число малых предприятий на 1 000 человек населения;
- доля занятых на малых предприятиях в общей численности занятых;
- оборот малых предприятий на душу населения;
- объем инвестиций малых предприятий на душу населения;
- поступление налоговых платежей от субъектов малого предпринимательства.

По числу малых предприятий на 1 000 человек населения в 2003 – 2004 годы Кировская область отставала от Республики Коми, Костромской и Вологодской областей.

Вывод, который можно сделать, анализируя эти показатели, таков: несмотря на высокие темпы развития малого предпринимательства в Кировской области, значимость его в социально-экономической жизни области пока мала. Причины в том, что бизнесмены не могут использовать в качестве стартового капитала кредиты коммерческих банков (в том числе из-за неумения правильно подготовить бизнес-план или инвестиционный проект), у кировчан нет опыта ведения бизнеса и зачастую даже элементарных знаний российского законодательства.

Впрочем, надежда на развитие этого сектора экономики есть. Ведь по темпам роста малого бизнеса Кировская область опережает Вологодскую и Костромскую области и находится на одном уровне с Республикой Коми.

ПОМОЩЬ ПРИДЕТ

Но правительство не намерено сложа руки ждать, когда кировчане сами методом проб и ошибок научатся заниматься бизнесом. Чтобы помочь молодым предпринимателям начать свое дело, принято постановление Правительства Кировской области от 21 июня 2005 года №36/142 «Об утверждении порядка оказания консультационной и организационной поддержки субъектам малого предпринимательства Кировской области». В нем определены все условия предоставления поддержки и виды помощи, которые бизнесмены могут получить от областной власти.

Кроме того, принята концепция политики Правительства Кировской области по развитию малого предпринимательства и областная целевая программа «Начинающий предприниматель» на 2005 – 2009 годы, утвержденная постановлением Правительства Кировской области от 5 апреля 2005 года №31/63 «Об утверждении областной целевой программы».

В рамках программы «Начинающий предприниматель» решаются такие задачи:

- создание эффективной системы подготовки начинающих предпринимателей к ведению предпринимательской деятельности. В эту систему входят разноуровневые программы обучения, конкурсный отбор начинающих предпринимателей, которым будет оказана более конкретная адресная помощь, кредитование обучения начинающих предпринимателей, информационная и консультационная поддержка людей, желающих заниматься предпринимательством;
- развитие инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, то есть создание по всей области единой сети бизнес-инкубаторов;
- улучшение финансово-кредитной поддержки начинающих предпринимателей: содействие созданию организаций по микрофинансированию, обществ взаимного кредитования, внедрение систем страхования предпринимательских рисков;
- пробуждение у детей и молодежи интереса к предпринимательской деятельности путем бесплатного обучения старшеклассников основам предпринимательской деятельности, проведения ежегодной специализированной олимпиады, деловых игр, семинаров, профильных смен в детских оздоровительных лагерях.

БЫТЬ ЧИНОВНИКОМ ХОЧУ, ПУСТЬ МЕНЯ НАУЧАТ

Оказывается, не такое это просто дело – работать в сфере государственного управления. В ходе реализации программы реформирования были сформулированы основные требования к отдельным направлениям и должностям государственной гражданской службы. Результаты этой оценки зафиксированы, в частности, в статье 8 закона Кировской области «О государственной гражданской службе Кировской области» от 2 марта 2005 года №314-ЗО, где определены квалификационные требования к таким должностям. Сюда входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (или иной государственной службы) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для работы.

Затем эти требования максимально уточнялись. Например, приказом департамента финансов Кировской области №116 от 31 марта 2005 года был утвержден детальный перечень требований к профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для специалистов, которые работают именно в этом департаменте.

Кроме того, с учетом требований федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ и указа президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года №112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы» в области сформированы конкурсные комиссии. Принято распоряжение администрации Правительства Кировской области от 6 апреля 2005 года №4 «О конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных должностей государственных гражданских служащих» и приказ администрации Правительства Кировской области от 20 апреля 2005 года №170К «О проведении конкурса на замещение вакантных должностей государственных гражданских служащих». Таким образом, теперь каждый житель Кировской области в полной мере обладает конституционным правом гражданина Российской Федерации на равный доступ к государственной службе в соответствии с его способностями и профессиональной подготовкой.

Постановлением Правительства Кировской области от 28 марта 2006 №55/58 «Об утверждении государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих Кировской области» утверждены:

- порядок повышения профессиональной квалификации государственных служащих;
- основные формы повышения профессиональной квалификации государственных служащих;
- базовый перечень направлений и тем изучения при повышении профессиональной квалификации государственных гражданских служащих.

Также постановление предусматривает повышение квалификации уже работающих сотрудников правительства области по пяти направлениям деятельности. Каждый из них может быть направлен на повышение квалификации или получение дополнительного профессионального образования. При этом будут учтены:

- вид профессиональной деятельности государственного служащего, квалификационные требования к его должности;
- конкретные цели обучения;
- региональные и отраслевые особенности;
- специфика государственного органа, направляющего государственного служащего на учебу.

ПРОВЕРИМ ЗАКОН НА КАЧЕСТВО!

Областные чиновники признают: иногда принимаемые ими нормативные документы не во всем согласуются с реалиями современной кировской экономики. Часть законов излишне строга, часть, наоборот, из-за неточности или мягкости формулировок может вызвать мошеннические действия. Поэтому правительство области приняло решение отдавать часть законопроектов, касающихся экономической стороны жизни региона, на тщательный анализ независимым экспертам – профессионалам своего дела. Это решение закреплено в Указе губернатора области от 20 июня 2005 года №24 «О порядке проведения обязательной публичной независимой экспертизы законопроектов в области бюджетного и налогового законодательства». В нем же утвержден порядок проведения такой экспертизы.

В 2005 году экспертный совет был сформирован. В его состав вошли наиболее авторитетные в вопросах управления финансами представители научных, банковских и других организаций Кировской области.

В 2005 году советом была проведена независимая экспертиза законопроектов: «О бюджете Кировской области на 2006 год», «О внесении изменений в закон «Об областном бюджете на 2005 год», «О внесении изменений в закон Кировской области «О налоговых ставках на игорный бизнес в Кировской области», «О внесении изменений в законы Кировской области, регулирующие бюджетные процессы в Кировской области», «О внесении изменений в закон Кировской области «О бюджетном процессе в Кировской области», «О внесении изменений в закон Кировской области «О межбюджетных отношениях в Кировской области», «Об упрощенной системе налогообложения для индивидуальных предпринимателей на основе патента», «О внесении изменений в закон Кировской области «Об областном бюджете на 2006 год».