

Климанов В.В. Финансовые ресурсы информатизации региональных и муниципальных органов власти // Экономист. – 2004. №8. С. 77–82.

ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В. Климанов,
д-р экон. наук

Важность и актуальность задач информатизации региональных и местных органов власти очевидна. В то же время отмечается недостаток информации как о положении дел в этой области, так и о финансовом аспекте процесса информатизации. Обусловлено это прежде всего тем, что расходы на мероприятия по разработке и использованию информационно-коммуникационных технологий предусматриваются в ряде федеральных и региональных целевых программ, в то время как относящиеся к сфере информатизации проекты и мероприятия содержатся также в значительном числе других программ, не ставящих информатизацию целевой задачей. При существующем положении дел основной проблемой является слабая координация бюджетных расходов в сфере информационных технологий, а также дублирование работ различными ведомствами на федеральном и региональном уровне. Отсутствует единый источник информации, содержащий сопоставимые данные о государственных расходах на информатизацию региональных и местных органов власти.

Оценивая состояние дел с финансированием расходов на процессы информатизации органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, необходимо отметить, что вопросы обеспечения эффективности таких бюджетных расходов до сих пор не решены. Процедуры распределения бюджетных средств характеризуются низкой прозрачностью, отсутствием четких критериев формирования целевых программ, связи между объектами финансирования бюджетных учреждений и результирующими показателями их деятельности. Неэффективны и механизмы координации бюджетных программ на информационные технологии. Примером может служить недостаточное использование эффекта экономии от масштаба при несоординированном строительстве разветвленных ведомственных телекоммуникационных сетей, создании и ведении параллельных дорогостоящих ведомственных баз данных по учету населения (например, учет индивидуальных налогоплательщиков в информационной системе Пенсионного фонда России, базе данных МВД России) и в то же время дезинтегрированность ведомственных информационных ресурсов.

В регионах слабо прослеживается связь между процессами информатизации органов государственной власти субъекта Федерации, с одной стороны, и территориальных федеральных органов государственной власти - с другой, хотя и те и другие работают на одной территории и зачастую сталкиваются с одними и теми же проблемами (в частности, внедрение казначейского исполнения бюджета). В то же время муниципальные образования, в том числе и крупные, в последние годы в вопросах информатизации все более становятся зависимыми от выбора, осуществляемого региональными органами государственной власти, а роль общественных организаций, например ассоциаций муниципальных образований, в этом вопросе снизилась.

Решение некоторых этих проблем входит, в частности, в задачи утвержденной в 2002 г. федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002-2010 гг.)". Она охватывает широкий круг вопросов: создание «электронного правительства», снижение барьеров административного характера на рынках

информационных технологий, формирование новой технологической инфраструктуры, повышение качества образования в сфере информационных технологий.

В ходе исследования выяснилось, что средства, направляемые на информатизацию региональных и муниципальных органов государственной власти и управления, нигде не представлены в консолидированном виде. Поэтому анализ объемов и структуры затрат по этому направлению может производиться либо опосредованно, на базе статистической информации, либо на основании сбора информации непосредственно в конкретном регионе. Как показывает практика, и в том и в другом случае сложно добиться точного результата, поскольку при использовании статистической информации приходится делать ряд допущений, а информация и оценки, собираемые непосредственно в регионах, субъективны и с трудом поддаются проверке.

Для административно-организационного обеспечения процесса информатизации практически в каждом субъекте Федерации создано специальное структурное подразделение, в функции которого входят руководство и координация процессами информатизации в регионе. Эти структуры в основном не являются активными "игроками" в закупках компьютерной техники и программного обеспечения, хотя определяемая ими политика в известной степени влияет на организацию этих закупок. Кроме того, они владеют базовой информацией об организациях - разработчиках и продавцах техники и программного обеспечения, действующих в регионе. Аналогичной информацией располагают также организации, проводящие конкурсы по закупкам в сфере информатизации, такие как департаменты (комитеты) государственного заказа области (республики, края), государственное унитарное предприятие "Центр конкурсных торгов" и т. п.

В ряде случаев ни один из проанализированных в ходе исследования источников не содержал информации о наличии специального подразделения в структуре региональной администрации, занимающегося вопросами информатизации. Можно предположить, что данные функции выполняются одним из "традиционно существующих" департаментов (министерств) администрации (правительства) региона: нередко эти функции возлагаются на подразделение, курирующее вопросы экономического развития региона.

Одним из основных направлений расходов на информатизацию в регионах являются расходы на оснащение органов государственной власти и местного самоуправления компьютерной техникой и программным обеспечением. Производятся они во всех регионах, в том числе и дотационных, и определяются в значительной степени численностью региональных и муниципальных служащих.

Выводы, сделанные на основе анализа расходов на приобретение оборудования и предметов длительного пользования по функциональной статье "Государственное управление и местное самоуправление", позволяют сформировать общее представление о размерах бюджетных расходов на информатизацию в регионах. При этом оценивалась как потенциальная емкость рынка (при условии расходования всеми регионами средств в объеме не ниже среднероссийского уровня), так и максимальная емкость (при условии расходования всеми регионами средств в объеме, равном максимальному показателю таких расходов). Анализ проводился как для бюджетов субъектов Федерации, так и для местных бюджетов.

Также были выявлены региональные особенности расходования средств по этому направлению, исследованы подушевые расходы на приобретение оборудования и предметов длительного пользования для нужд государственного и муниципального управления (таким образом, было исключено влияние численности населения региона на объем соответствующих расходов бюджета), доля таких расходов в суммарных расходах регионального или совокупности местных бюджетов (для оценки значимости расходов по этой статье для соответствующего бюджета).

Для целей анализа все субъекты Федерации были разделены на четыре группы в зависимости от численности населения. К первой группе отнесено 13 регионов с населением более 3 млн. жителей, ко второй - 42 (от 1 до 3 млн. человек), к третьей - 23 (от 300 тыс. до 1 млн. человек), к четвертой - 11 регионов (до 300 тыс. человек).

В целом по стране доля расходов на оборудование для нужд государственного управления и местного самоуправления в 2001 г. составила 0,22% суммарных расходов бюджетов субъектов Федерации. В то же время в Ставропольском крае доля таких расходов равна 1,15%, а в Краснодарском крае - 1,07% всех расходов.

Таким образом, для оценки емкости рынка (по ситуации 2001 г.) возможно рассмотрение двух сценариев, по которым доля расходов на оборудование для нужд государственного управления и местного самоуправления во всех субъектах Федерации составляет: не менее среднероссийского значения, т. е. 0,22% всех расходов бюджета субъекта; не менее максимального значения, т. е. чуть более 1% всех расходов бюджета субъекта. Логично предположить, что первый вариант - это потенциальная емкость рынка, а второй - максимальная.

При реализации первого варианта абсолютные расходы гипотетически возрастут в 45 регионах, суммарно по Российской Федерации - на 585 млн. руб., или на 30%, в том числе для регионов первой группы прирост составит 360 млн. руб., второй - 132 млн., третьей - 86 млн. и четвертой - 7 млн. руб. При этом свыше 4/5 условного прироста приходится на 25 регионов первых двух групп. При втором сценарии эти расходы увеличатся на 8,1 млрд. руб., или в 5 раз, в том числе для регионов первой группы прирост составит 4,3 млрд. руб., второй - 2,6 млрд., для третьей - 1,1 млрд., для четвертой - 0,2 млрд. руб. При этом, как и для первого варианта, свыше 4/5 условного прироста приходится на регионы первых двух групп.

Таким образом, проведенные сценарные оценки показывают, что емкость рынка (по ситуации 2001 г.) составляет 2,6 млрд. руб. (при увеличении абсолютных расходов до среднероссийского уровня), а максимальная - более 10 млрд. руб.

Аналогично производились расчетные оценки потенциальной емкости рынка и для местных бюджетов. В целом по стране доля расходов на оборудование для нужд органов местного самоуправления составила в 2001 г. 0,32% всех расходов местных бюджетов. В то же время в Ставропольском крае она составила 0,78% всех расходов, в Ненецком автономном округе - 1,33%, а в Санкт-Петербурге - 1,48% (для Москвы отчетности по местным бюджетам нет).

Для местных бюджетов с целью оценки потенциальной и максимальной емкости рынка были также рассмотрены два сценария оценки доли расходов на оборудование для нужд муниципальной власти: 0,32% всех расходов местных бюджетов; чуть более 1%.

При первом варианте эти расходы возрастут в 48 регионах, суммарно по Российской Федерации - почти на 300 млн. руб., или на 16%, в том числе для регионов первой группы прирост - 60 млн., второй - 159 млн., третьей - 76 млн. и четвертой - 4 млн. руб. При этом около 4/5 прироста приходится на регионы второй и третьей групп. По второму сценарию расходы по Российской Федерации увеличатся на 4,3 млрд. руб., в том числе для регионов первой группы прирост будет равен 1,4 млрд., второй - 2,2 млрд., третьей - 0,6 млрд., четвертой - 0,07 млрд. руб. При этом 85% прироста приходится на 53 региона первых двух групп.

Таким образом, проведенные расчеты показывают, что потенциальная емкость рынка на местном уровне (по ситуации 2001 г.) составляет 2,1 млрд. руб. В целом суммарная потенциальная емкость рынка бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований составляет 4,7 млрд. руб., а максимальная - 16,2 млрд. руб. (по значениям 2001 г.). При этом основной объем потенциальной емкости рынка для бюджетов субъектов Федерации

приходится на регионы с высокой численностью населения, а для местных бюджетов - на малонаселенные регионы.

Большинство субъектов Российской Федерации проявляют высокую активность в закупке компьютерной техники и программного обеспечения для нужд региональных и муниципальных органов власти и управления как на средства региональных бюджетов, так и в рамках федеральных программ и международных проектов. По мнению ряда экспертов, лидирует среди них Чувашская Республика. Являясь дотационным регионом, она тем не менее участвует в мероприятиях по внедрению результатов программы "Электронная Россия". По подушевым расходам на оборудование для государственного управления республика попадает во вторую группу, имея показатели, близкие к среднероссийскому уровню, а по доле расходов на оборудование для государственного и муниципального управления - в первую группу, имея показатели, в 1,6 раза превышающие среднероссийский уровень.

Анализ позволяет сделать вывод о том, что процесс оценки реальной необходимости закупок, выбор поставщика неформализованы, в основном носят субъективный и случайный характер и могут формироваться как "снизу", так и "сверху". Определяющую роль играют сложившиеся (зачастую стихийно, а не в результате всестороннего профессионального анализа) предпочтения по отношению к программному продукту или его разработчику.

На принятие того или иного решения по закупкам может влиять как лицо, ответственное за информатизацию региона, так и специалист (например, на уровне начальника отдела), формирующий заявку, которую впоследствии лишь визирует вышестоящее должностное лицо.

По такому сценарию нередко проходит отбор компаний, участвующих в конкурсах по закупке компьютерной техники и программного обеспечения, проводимых региональными и муниципальными органами власти. При этом могут возникать ситуации сосуществования различных, не всегда стыкующихся программ. Так, в Воронежской области в 2003 г. выиграла конкурс администрации области на автоматизацию документооборота одна компания. В то же время в департаменте труда и занятости администрации уже шло внедрение другой системы управления документооборотом.

Важное влияние на характер, график и схемы осуществления закупок, а также на то, какие именно структурные подразделения и для каких целей получают программный продукт, оказывают и "внешние" факторы, такие как участие региона в международных проектах, предусматривающих закупку программного обеспечения для тех или иных структурных подразделений исполнительной власти в целом ряде регионов. Иногда отдельными компаниями для продвижения собственных программных продуктов на рынок, в том числе региональный, применяются не совсем чистые с точки зрения методики.

Один из таких механизмов заключается в том, что фирма стремится добиться участия какого-либо федерального ведомства в продвижении программного продукта, формально заявляя о создании продукта, который выставляется на свободный рынок для всех пользователей по определенной фиксированной цене. Следующим шагом является обращение фирмы к ответственным специалистам федерального ведомства с целью добиться содействия в продвижении продукта на региональные рынки. Федеральное ведомство, соглашаясь с такой постановкой вопроса, делает официальные или неформальные заявления на интернет-сайтах, на различного рода совещаниях и т. д. о своих гарантиях соответствующего качества программного продукта и предлагает региональным органам государственной власти закупить данный программный продукт со скидкой, иногда достигающей 50% цены, объявленной на свободном рынке.

Таким образом, очевидно, что реальная стоимость программного продукта должна быть как минимум в 2 раза ниже, чем заявлено фирмой первоначально, если не учитывать тот факт, что могут существовать издержки для получения

положительного решения федеральным ведомством. Заинтересованность конкретного ведомства в данном вопросе остается неизвестной. Скорее всего, этот интерес неформализуем. Выгоды региональных органов государственной власти при покупке такого программного продукта очевидны. Во-первых, продукт приобретается по значительно более низкой по сравнению со свободным рынком цене, во-вторых, имеются определенные гарантии федерального ведомства в соответствии исходных материалов, которые могут быть созданы на основе данного программного продукта, требованиям, предъявляемым этим ведомством. Как правило, предлагаемый по такой схеме программный продукт носит не массовый "коробочный", а индивидуально настраиваемый характер, поэтому его реальная цена для покупателя в любом случае будет выше, чем заявлено первоначально, за счет индивидуальной "подгонки" под нужды пользователя. В отдельных случаях цена может оказаться выше первоначально заявленной в несколько раз.

Анализ рынка программных продуктов для автоматизации и информатизации региональных органов власти и управления демонстрирует стадию завершения раздела данного рынка между несколькими основными разработчиками. Несмотря на то что существуют и другие разработчики, они не могут широко конкурировать с компаниями, практически поделившими рынок.

Сами субъекты Федерации значительно различаются по уровню оценки задач информатизации региона и видению путей реализации этого процесса, отраженных в региональных программах информатизации. Программы информатизации официально приняты примерно в трети субъектов. В качестве примера региона с глубоко проработанной программой информатизации может быть названа Смоленская область. Существуют также регионы, отстающие в области формирования программ даже от собственных муниципальных образований. Например, в Калужской области прописаны частные задачи в рамках областных целевых программ, но единая концепция или программа информатизации региона не разработана. В Нижегородской области такая программа существует и утверждена губернатором, но это - программа информатизации органов исполнительной власти, а не региона в целом. Наличие или отсутствие такой программы, а тем более концепции информатизации не связано напрямую с интенсивностью и объемами закупок компьютерной техники и программного обеспечения региональными органами государственной власти, поскольку во многих случаях такие закупки формируются различными структурными подразделениями и не увязываются с общими целями и задачами.

Анализ подтвердил предварительно сделанный вывод о непрозрачности данных о бюджетном финансировании процесса информатизации. Специальная строка, где предусмотрены расходы на информатизацию, как правило, в региональных бюджетах отсутствуют. В бюджете Нижегородской области есть строка по информационному обеспечению органов исполнительной власти, которая существует благодаря наличию соответствующей региональной программы. В подавляющем большинстве случаев нет централизованной системы принятия решений о проведении закупок для информатизации. Предложения в этой сфере формируются на уровне различных структурных подразделений региональных и местных органов власти и утверждаются вышестоящим должностным лицом.

Результаты исследований состояния информатизации в регионах, проводимых в последние годы различными организациями на основе дистанционного анкетирования регионов, не позволяют представить реальное развитие ситуации в этой сфере. Тем не менее приоритетными направлениями развития информатизации в различных субъектах Российской Федерации были названы: создание единой региональной защищенной информационно-телекоммуникационной среды (мультисервисной сети) органов государственной власти и местного самоуправления; развитие интегрированной информационной системы региональных органов власти, автоматизация

документооборота; внедрение автоматизированной системы управления бюджетным процессом на региональном уровне при казначейской системе исполнения; создание системы электронной торговли для государственных нужд; информатизация сферы образования, в том числе развитие дистанционного обучения; создание "электронного правительства" регионального уровня; развитие корпоративных информационных ресурсов; развитие и сопровождение интернет-ресурсов.

Среди основных проблем и трудностей, которые характерны для многих субъектов Федерации, в опросах ответственных работников региональных органов государственной власти были названы: недостаточно высокий статус структурного подразделения региональной администрации (правительства), курирующего вопросы информатизации; недооценка руководителями различного уровня современной роли информационных технологий как инструмента реформирования экономики и общественных отношений, совершенствования управления, повышения качества работы органов власти; ведомственная разобщенность, несогласованность деятельности различных органов власти в сфере информатизации, а также нескоординированность федеральных и региональных программ, в том числе отсутствие взаимодействия региональных программ с федеральной программой "Электронная Россия", слабое взаимодействие региональных программ между собой; несовершенство нормативной правовой базы для организации межведомственного информационного обмена, отсутствие нормативной базы для создания публичной системы защищенного документооборота на основе электронной подписи; дефицит региональных финансовых ресурсов и тенденция снижения поступлений денежных средств в региональный бюджет, недостаточное финансирование программ информатизации из регионального бюджета.

По результатам опроса региональных специалистов было сформулировано обобщенное видение путей активизации процесса информатизации, включая проведение закупок компьютерной техники и программного обеспечения: координация всех работ в области информатизации на основе единого методологического обеспечения, а также привлечение регионов в обязательном порядке к участию в соответствующих федеральных программах; формирование механизмов, обеспечивающих доленое участие в финансировании работ, производимых бюджетами разного уровня; координирование федерального и регионального бюджетного процесса, связанного с финансированием единых проектов информатизации; увеличение объемов финансирования процессов информатизации с одновременным упорядочением выделения средств на эти цели; целевое финансирование муниципальных образований по вопросам информатизации; уточнение и четкая регламентация участия регионов в федеральных целевых программах, федеральной адресной инвестиционной программе при условии, что такой порядок должен быть единым для всех государственных заказчиков.