
РАЗВИТИЕ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ РЕГИОНА

Мингалёва Ж.А., Паздникова Н.П.

В статье особое внимание уделено проблемам повышения эффективности управления экономикой региона, предложено методическое обоснование оценки бюджетного потенциала как ресурсной базы управления социально-экономическим потенциалом региона.

С начала 2000 г. в общественном секторе был запущен процесс подготовки и реализации целого ряда фундаментальных реформ, ориентированных как на совершенствование государственной системы в целом, так и на улучшение функционирования отдельных её элементов. Важное место в системе соответствующих мероприятий занял процесс реформирования системы управления социально-экономическими процессами, центральным звеном которого стала бюджетная реформа. Основной принцип реформы звучит как "переход от управления затратами к управлению результатами". Необходимость этой реформы была обусловлена, прежде всего, тем, что состояние общественных финансов к 2000 г. характеризовалось глубокими внутренними противоречиями, крайне негативно сказывающимися на плодотворности функционирования региональной экономики.

Вопросы повышения эффективности управления экономикой региона в настоящее время не находят достаточного отражения в литературе. Это относится как к вопросам методического характера, так и к прикладным аспектам проводимых исследований [1, 2, 3].

Исследование отечественного и зарубежного опыта перехода от традиционных моделей управления региональной экономикой к новым показало значительное расхождение мнений и подходов, а также наличие существенных недостатков и неподготовленности организационно-правовой, методологической и статистической баз. Несмотря на все проводимые реформы повышения эффективности государственного управления в отечественной практике до сих пор преобладают традиционные подходы, базирующиеся на управлении затратами, что вызвано рядом причин. По мнению автора, главной причиной можно назвать отсутствие четкой системы мониторинга социально-экономических процессов.

В отличие от отечественного управления, зарубежный опыт управления экономикой региона осуществляется с помощью механизмов, ориентированных на результат, что позволяет контролировать выполнение программ и осуществлять их корректировку в зависимости от достигнутой эффективности финансирования. При этом критериями оценки результативности служит система сформированных показателей и коэффициентов (индикаторов). Основным инструментом и регулятором этого процесса является система мониторинга результативности выполняемых стратегических социально-экономических программ.

Попытка перехода на новую систему управления была предпринята в Пермской области ещё в 2003 г., когда область стала участницей проекта Технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне, который осуществлялся Министерством финансов РФ при поддержке Мирового банка реконструкции и развития. В рамках этого проекта Администрацией Пермской области была разработана

"Программа повышения эффективности управления общественными финансами Пермской области" (май 2003 – июль 2004 гг.), получившая грант от Минфина на реформирование управления бюджетом [4]. Мероприятия программы были направлены на повышение эффективности деятельности региональных и местных органов власти, обеспечивающих рост конкурентоспособности области и улучшение качества жизни её населения. Основным инструментом стали целевые программы в некоторых сферах:

1. Социальные услуги бюджета без посредников.

Как правило, бюджетные средства и адресат бюджетной услуги разделены поставщиком услуги, которому бюджет перечисляет все средства. Человек же, получающий услугу, не может влиять на улучшение её качества, т. к. не является источником финансирования. Чтобы улучшить ситуацию в сфере бюджетных услуг, в рамках Программы был разработан ряд методов, позволяющих напрямую связать поставщика и получателя услуги. Для реформирования были выбраны отрасли социальной сферы, в частности образование, здравоохранение и ЖКХ.

2. Преодоление социального иждивенчества.

Для социальной сферы была разработана программа "От пособия к зарплате", содержащая новый механизм мотивации к трудовой деятельности трудоспособных, но неработающих членов семьи. Результаты мониторинга показали, что благодаря программе более 70% участников "нашли себя".

3. Медико-экономические стандарты в областном здравоохранении.

В сфере здравоохранения были реализованы основные механизмы управления качеством бюджетных услуг, а именно, стандарты их предоставления. Цель установления медико-экономических стандартов – перевод областных лечебных учреждений на оплату по реестрам пролеченных случаев. Таким образом, вместо финансирования по смете расходов и содержания больницы или дома в целом было введено нормативно-подушевое финансирование по каждому конкретному больному. Реализация такого подхода позволила увеличить число пролеченных больных на 10% в зависимости от тяжести заболеваний.

Приведенные положительные результаты программы, тем не менее, в определенной степени нивелируются нерешенностью центральной проблемы регионального управления: реформировать действующую систему бюджетного планирования и управления расходами. Опыт показывает, что результаты деятельности органов региональной власти оказываются вторичными по сравнению с соблюдением финансовой дисциплины. Увеличиваются тенденции экстенсивного роста расходов на единицу бюджетных услуг при одновременном снижении их качества; не налажена система измерения социально-экономических результатов бюджетного финансирования посредством их регулярного мониторинга. Опросы населения о качестве бюджетных услуг если и проводятся, то результаты их не принимаются в расчет и не находят должного отражения в бюджетном процессе [5].

Переход регионов на целевые программы вызвал необходимость введения не только новых инструментов управления, но и разработки новых подходов к решению накопившихся проблем в области социально-экономического развития. В этой связи возрастает актуальность разработки стратегии социально-экономического развития на региональном уровне.

Стратегию социально-экономического развития региона определяют выбранные приоритеты региональной политики, представляемые программой социально-экономического развития региона. Целью такой программы является формирование

условий и активизация факторов поступательного, устойчивого развития региона, понимаемого как единство и баланс социальных, экономических, экологических и институциональных составляющих развития и обеспечивающего повышение его инвестиционной привлекательности на основе роста социально-экономического потенциала и конкурентоспособности региона.

Для достижения поставленной цели необходим *мониторинг социально-экономического потенциала* региона, который предполагает мониторинг собственно величины потенциала региона, а также эффективности его использования. *Мониторинг величины потенциала* региона необходим для формирования научно обоснованной стратегии развития территории, разработки и реализации местной экономической и социальной политики. *Мониторинг эффективности использования социально-экономического потенциала* региона необходим для решения задач регулирования социально-экономического развития территории, обоснования предложений по необходимости осуществления государственной поддержки.

Первоначальным этапом мониторинга является разработка системы целенаправленных действий управления социальными и экономическими процессами, ориентированных на результат. Метод целеполагания уже активно используется в практике многих субъектов Российской Федерации, в том числе и в Пермском крае. В настоящее время сформулировано шесть глобальных целей на период с 2006 по 2009 г.:

1. Экономический рост.
2. Улучшение демографической ситуации.
3. Повышение качества жизни населения.
4. Создание рыночных механизмов в социальной сфере.
5. Развитие инфраструктуры области.
6. Развитие рыночных механизмов в отраслях инфраструктуры.

Каждая цель закреплена за определённым органом власти, ответственным за её реализацию. Таким образом, выполняются сразу два принципа: принцип ориентированности на результат и принцип ответственности [6].

Что касается ресурсов *социально-экономического потенциала*, то, по мнению авторов, основным базовым ресурсным потенциалом является бюджетный потенциал. Под бюджетным потенциалом понимается совокупность собственных и привлеченных ресурсов, соотношение которых должно покрывать обязательства бюджета.

Для оценки бюджетного потенциала реализации программы в целом важно не только проанализировать и оценить расходную часть бюджета, но также изучить происхождение доходов бюджета, сопоставить его долговые обязательства, уровень платежеспособности и конкурентоспособности, тенденции отраслевых и функциональных приоритетов и т.д.

Оценить бюджетный потенциал сложно в связи с отсутствием методик. При разработке программы социально-экономического развития Пермского края была предложена методика оценки бюджетного потенциала как базового, ресурсного потенциала с использованием оптимального набора показателей.

Поэтому предлагаемая методика имеет двухуровневую структуру:

I уровень позволяет сделать общий вывод об эффективности выбора бюджетного финансирования приоритетных направлений социально-экономического развития и представлен следующими этапами:

- Шаг 1. Кластерная организация расходов.
- Шаг 2. Выделение целевых показателей.

Шаг 3. Построение интервала допустимых значений при помощи эконометрической модели.

Шаг 4. Определение шкалы оценки.

Шаг 5. Оценка результатов по кластеру.

Шаг 6. Суммарная оценка.

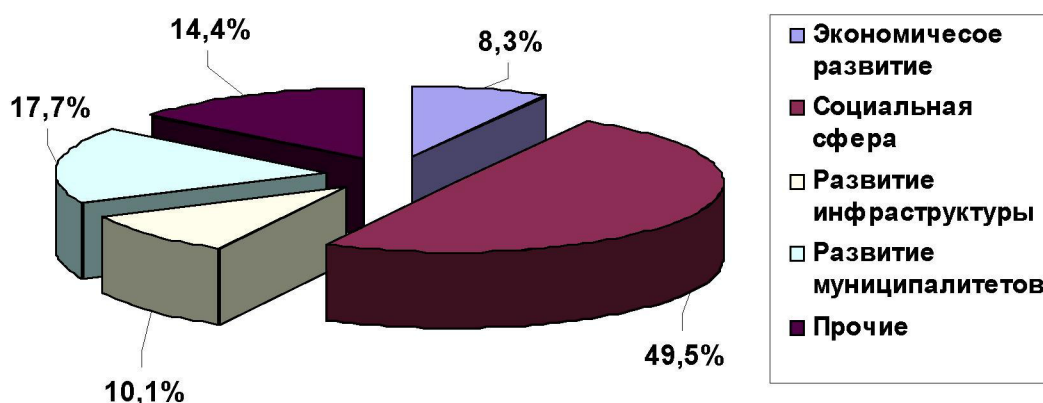
II уровень – оценка устойчивости бюджетного потенциала.

В экономической литературе часто встречается содержательное определение устойчивости бюджета, которое можно сформулировать как движение бюджетных потоков, их структуры и динамики, обеспечивающее органам власти возможность выполнения своих обязательств.

В теории управления и экономического анализа существует огромное количество методов оценки устойчивости бюджетов. Нами предлагается использовать для анализа устойчивости бюджета эффект финансового рычага и мультипликативную модель, позволяющую дать агрегированную оценку уровня финансовой устойчивости бюджета, которую можно классифицировать на группы: отрицательный эффект расходования средств, сбалансированный или положительный эффект расходования средств.

На основании применения данной методики были получены следующие результаты:

1. Бюджет на очередной финансовый год впервые в практике Пермского края будет сформирован в рамках среднесрочного бюджета на 2007 – 2009 гг., в связи с этим укрупнена и структура расходов краевого бюджета (см. рисунок).



Структура расходов краевого бюджета, %

Анализ данной структуры показывает, что доминирующим направлением станет социальная сфера, на развитие которой будет направлено около половины (49,5%) всех расходов краевого бюджета.

Для органов исполнительной власти, учреждений, обеспечивающих предоставление этих услуг, с 2007 г. основной характеристикой качества работы будет не сто-процентное "освоение" бюджетных средств, а достижение непосредственных результатов, определенных на этапе планирования в качестве критериев эффективности.

2. Представленный проект бюджета обладает устойчивым потенциалом, что требует поэтапного перехода от сметного планирования к планированию, ориентированному на достижение конечных результатов и на утвержденную систему конечных целей, направлений деятельности и конкретных задач органов государственной власти [7].

Однако существующая практика управления социально-экономическим развитием должна сводиться не только к получению централизованных ресурсов, но и к эффективному управлению доходными источниками бюджета и его расходами при стратегическом управлении социально-экономическим развитием региона, что требует разработки и внедрения новых инструментов и рычагов управления, сформированных на основе предложенного методического обоснования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Придачук М.П. Бюджетный процесс в Российской Федерации: особенности, приоритеты и механизм развития. Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО ВолГАСУ, 2005.
2. Климанов В.В. Конкурсные процедуры поддержки реформирования региональных и муниципальных финансов // Материалы докладов международной научно-практической конференции. 2006. 33 с.
3. Бюджетная система России: Учебник под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 703 с. (Серия "Золотой фонд российских учебников").
4. "Концепция повышения межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах" от 03.04.2006 № 467-р // Консультант плюс.
5. Серпилин А. Принцип БОРа // www.business-class.ru/economics.
6. Проект концепции Программы социально-экономического развития Пермского края в 2006 – 2010 годах и на период до 2015 года. Рабочий материал. Пермский государственный университет, 2006.
7. Закон Пермского края "О бюджетном процессе в Пермском крае" от 10.07.2006. № 8-КЗ.