

УПРАВЛЕНИЕ ПО ЦЕЛЯМ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

В. В. Теленкевич

Вопрос повышения качества управления регионами и муниципалитетами стоит особенно остро в период кризиса. Многие страны используют такой инновационный подход в управлении, как управление по целям (management by objects).

В том числе применяют такой подход, как программно-целевое управление. Суть этого подхода в том, что финансирование из бюджета выделяется в соответствии со стратегическими целями управления регионом или муниципалитетом.

В России, несмотря на то, что необходимость внедрения в практику бюджетного планирования элементов программно-целевого метода неоднократно подчеркивалась в основных программных документах страны (первые из них датированы еще 2000 г.), реальные шаги по реализации принципа эффективного расходования государственных средств были предприняты правительством РФ только по прошествии 4 лет, когда было принято постановление от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Постановление стало отправной точкой в регулировании процедуры внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в практику финансового среднесрочного планирования на федеральном уровне.

Так, в качестве цели новой модели бюджетирования заявлено формирование четко прослеживаемой взаимосвязи между затрачиваемыми финансовыми ресурсами государства и получаемыми результатами. Другими словами, реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации ориентировано на осуществление перехода от финансирования собственно бюджетных учреждений и органов власти к

финансированию предоставляемых ими услуг. В конечном счете, по мнению разработчиков реформы, это должно привести к повышению качества бюджетных услуг при одновременной экономии бюджетных средств.

Активное внедрение БОР как одного из направлений реформирования бюджетного процесса в России стартовало в 2004 г. одновременно с началом формирования нормативной правовой базы, регламентирующей данную процедуру. Была образована Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов, а субъекты бюджетного планирования приступили к подготовке первых докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности на среднесрочную перспективу (далее доклад).

Результаты выборочного анализа подготовленных в 2005 и 2006 гг. докладов позволили выявить целый набор системных недостатков в организации бюджетного планирования как на уровне СБП, так и в плоскости межведомственных отношений. Безусловно, процесс устранения этих недостатков для выстраивания, в конечном итоге, эффективной системы бюджетирования займет много времени, но уже сейчас можно многое улучшить. О том, что для этого требуется предпринять и какие проблемы следует решить в первую очередь, речь пойдет далее.

В первую очередь следует отметить, что при сопоставлении целей, задач, программ и показателей докладов с целями правительства РФ и возможными показателями к ним становится очевидным, что покрытие целей правительства РФ целями, задачами и программами субъектами бюджетного планирования (далее – СБП) в значительном числе случаев оказывается фрагментарным. Более того, значительная часть целей правительства РФ оказывается невыполнимой из-за отсутствия координации между СБП при попытке достигнуть отдельных подцелей соответствующих целей правительства РФ.

Одной из попыток увязать декларируемые цели развития Российской Федерации и субъекта бюджетного планирования (в данном случае – Иркутской области) является система целеполагания органов исполнительной власти (далее - система), принятая и разработанной администрацией Иркутской области.

Система – механизм внедрения контроля плановых заданий для структурных подразделений администрации. Система призвана заложить в администрации области принципы корпоративного управления, когда перед каждым подразделением поставлены четко определенные цели, вытекающие из общих целей социально-экономической политики региона, определены индикаторы, характеризующие степень выполнения целей, центры ответственности – исполнительные органы государственной власти области.

В основу разработки системы легли следующие процессы, происходящие в региональных органах власти:

- реализация положений Программы социально-экономического развития Иркутской области на 2006-2010 годы;
- внедрение в исполнительных органах государственной власти системы управления по результатам;
- внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования;
- предстоящее внедрение в администрации области механизма стимулирования государственных служащих, базирующегося на показателях результативности.

Как уже ясно, основанием для разработки системы являлось Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249.

Цели субъекта бюджетного планирования должны соответствовать приоритетам государственной политики и способствовать достижению (вносить вклад в достижение одной или нескольких) стратегических целей развития страны в предстоящем периоде. Субъект бюджетного планирования должен сформулировать свои цели применительно лишь к тем целям стратегического развития страны, которые имеют прямое отношение к сферам его деятельности.

Совокупность целей должна охватывать все направления деятельности субъекта бюджетного планирования. Количество целей субъекта бюджетного планирования, как правило, не должно превышать пяти. Для каждой цели должно быть приведено обоснование ее соответствия сферам деятельности субъекта бюджетного планирования исходя из нормативно-правовых актов и иных официальных документов, определяющих основные задачи и принципы государственной политики в сфере компетенции субъекта бюджетного планирования, - Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, посланий Президента Российской Федерации, концепций и доктрин государственной политики в соответствующих областях, долгосрочных и среднесрочных программных документов Правительства Российской Федерации и т.д. При определении целей рекомендуется руководствоваться следующими критериями:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта бюджетного планирования);

- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего - с помощью количественных индикаторов);
- релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта бюджетного планирования);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы в среднесрочной перспективе).

Система целеполагания, как таковая, является лишь одним из инструментов прогнозирования и контроля, используемых для организации деятельности органов исполнительной власти Иркутской области. Помимо системы процесс формирования прогноза развития включает в себя:

- стратегию социально-экономического развития Иркутской области на долгосрочный период (15-20 лет);
- программу социально-экономического развития Иркутской области на среднесрочный период (5 лет);
- прогноз социально-экономического развития Иркутской области на краткосрочный период (3 года);
- областной бюджет Иркутской области на краткосрочный период (3 года);
- плановые показатели поступления налогов и сборов в консолидированный бюджет Иркутской области в разрезе отраслей экономики на краткосрочный период (1 год).

Каждый из данных документов представляет собой, помимо описательной части, сборник ряда прогнозных показателей в различных отраслях деятельности администрации области. Кроме системы только плановые показатели поступления налогов и сборов используются непосредственно для оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти, однако по всем указанным документам формируется отчетность, которая показывает эффективность реализации программных документов и исполнения заложенных показателей.

Кроме всего выше сказанного, присутствуют также стратегии, концепции, программы развития различных экономических и социальных отраслей, которые также включают в себя прогнозируемые индикаторы развития, на основании которых формируется отчетность об их исполнении. Последнее, на что необходимо обратить внимание, это показатели, которые не прогнозируются органами исполнительной власти Иркутской области, но по которым формируется статистическая отчетность, и которые используются для оценки социально-экономического развития области.

Значительное число показателей, используемых в системе целеполагания, присутствуют в том или ином виде в иных программных документах, и для упрощения процесса прогнозирования и контроля, а также для использования единого источника формирования отчетности необходимо включение системы в единую структуру формирования базы данных прогнозных индикаторов и их исполнения.

Для этого в администрации области необходимо создание единой автоматизированной системы обработки прогнозной и статистической информации. Далее будет более подробно рассказано о ее структуре и работе.

После сбора и ввода информации в единую систему происходит ее обработка для подготовки уже конечной отчетности или сформированного прогноза. Множество показателей, используемых для прогноза и отчетности, взаимосвязаны и взаимозависимы. В связи с этим ряд показателей не вводится вручную, а формируется в процессе подготовки конечной отчетности.

Далее, рассмотрим структуру системы целеполагания и механизм обработки данных внутри системы на основании введенной информации.

Цель системы – проведение оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Иркутской области. Оцениваются эффективность расходования бюджетных средств, динамика изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровень социально-экономического развития региона, степень внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального управления.

Результаты оценки позволяют определить зоны, требующие приоритетного внимания региональных и муниципальных властей, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности региональных органов исполнительной власти, в том числе по оптимизации неэффективных расходов, а также выявить внутренние ресурсы (финансовые, материально-технические, кадровые и так далее) для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Как и в случае со стратегическими целями РФ, оценка осуществляется в социально-экономической сфере по следующим направлениям: повышение благосостояния и качества жизни населения, повышения уровня национальной безопасности, обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста, создание потенциала для будущего развития. В отличие от целей РФ система была дополнена еще одним пунктом – развитие гражданского общества. Данный показатель в системе целей РФ относится ко второму

уровню целей, входящих в направление «Повышение уровня и качества жизни населения».

Для каждого направления были определены основные цели, способствующие его реализации. В отличие от целей развития РФ цели, определенные системой целеполагания, относятся только к компетенции органов исполнительной власти области. Так, значительно сократился список задач по направлению «Повышение уровня национальной безопасности», более подробно были раскрыты направление «Повышение благосостояния и качества жизни населения».

Кроме плановых назначений на среднесрочную перспективу, для каждого индикатора определен ряд характеристик:

1. Центр ответственности - исполнительные органы государственной власти Иркутской области, структурные подразделения администрации Иркутской области, ответственные за прогнозирование и достижение прогнозных показателей системы целеполагания, а также за предоставление информации при формировании отчетов о достижении показателей системы целеполагания.

2. Источник информации – информационно-статистические и аналитические материалы Территориального органа федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, статистика отраслевых министерств и ведомств РФ, данные органов местного самоуправления, областных государственных учреждений, отчеты, справки и иная информация, формируемая исполнительными органами государственной власти Иркутской области, структурными подразделениями администрации Иркутской области, территориальными подразделениями федеральных органов Российской Федерации, используемые для подготовки информации, предоставляемой при формировании отчетов о достижении показателей системы целеполагания.

3. Срок предоставления – период, по окончании которого необходимо предоставить сведения о фактическом исполнении плановых назначений. Значения показателей анализируются в динамике за определенный период нарастающим итогом.

Кроме вертикального взаимодействия компонентов системы, а именно прямого подчинения направление-цель-задача-индикатор, также необходимо отметить наличие серьезного горизонтального взаимодействия. Ряд задач и, особенно, индикаторов зависят друг от друга. Наиболее сильно это взаимодействие прослеживается на примере группы показателей исполнения расходных обязательств.

Одним из показателей эффективности бюджетной политики является исполнение обязательств по расходам консолидированного бюджета в области в полном объеме. Индикатор «4.5.1.7. Расходы консолидированного бюджета» как раз и отражает

эффективность политики в этом направлении. Фактическое значение данного индикатора, кроме того, влияет на исполнение иных связанных индикаторов.

Можно также увидеть зависимость иных показателей уже от полученной группы индикаторов. Так индикатор «1.5.2.1. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося» находится в прямой зависимости от индикаторов «1.5.2.2. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на общее образование», «1.5.2.3. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на начальное профессиональное образование», «1.5.2.4. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на среднее профессиональное образование», а «1.6.2.1. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение в расчете на одного жителя» – от «1.6.2.2. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение».

Следует также обратить внимание еще на следующий момент: хотя в системе и отсутствует показатель «Численность населения», там наличествует ряд показателей, которые определяют его изменение, и ряд показателей, для вычисления которых необходима информация о численности, в частности, уже упомянутый показатель «1.6.2.1. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение в расчете на одного жителя».

Численность населения вычисляется по формуле:

$$Ч_{T+1} = Ч_T + P_T - C_T + M_T, \text{ где}$$

$Ч_{T+1}$ – численность населения на конец отчетного периода,

$Ч_T$ – численность населения на начало отчетного периода,

P_T – число родившихся в отчетном периоде,

C_T – число умерших в отчетном периоде,

M_T – миграционный прирост (+) / отток (-) в отчетном периоде.

В заключение следует отметить, что введение системы оценки деятельности необходимо по ряду причин. Во-первых, переход с выборной на систему назначений высших лиц региона позволяет проводить изменения не раз в 4-5 лет, а по мере необходимости. Исполнительная власть на федеральном уровне начинает испытывать необходимость в единой системе оценки деятельности назначаемых руководителей. Во-вторых, введение четвертого уровня власти (глав поселений) в значительной мере увеличивает численность государственных чиновников. Это не позволяет использовать индивидуальный подход к оценке каждого, а ведет к необходимости создания единой системы оценки. В-третьих, совместное использование системы оценки политической

деятельности и комплекса статистических показателей в ряде случаев позволяет определить эффективность расходования бюджетных средств.

Использование официальной системы, созданной с учетом всех возможных показателей, позволит повысить эффективность управления страной и регионом и, в конечном итоге, приведет к росту уровня жизни населения, уровня экономического и социального развития.

Список литературы

1. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 // Справочно-информационная система «Консультант Плюс»
2. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 // Справочно-информационная система «Консультант Плюс».
3. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года №825 // Справочно-информационная система «Консультант Плюс»
4. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 // Справочно-информационная система «Консультант Плюс».
5. О внесении изменений в положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования: Постановление правительства Российской Федерации от 23 декабря 2004 года № 838 // Справочно-информационная система «Консультант Плюс».
6. О системе целеполагания исполнительных органов государственной власти Иркутской области: Распоряжение Губернатора Иркутской области от 14 апреля 2008 года № 269-р – Иркутск, 2008.
7. Эванс П., Раух Дж. Бюрократия и экономический рост // Экономическая социология. - 2006. - Т. 7. - № 1.- С. 38–61.
8. Оценка качества управления региональными финансами.- http://www.budgetrf.ru/Publications/2002/Methodology/Federal/fedminfin2002appl/fedminfin2002regrefit3_/fedminfin2002regrefit3_000.htm.
9. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru>.