

Проект «Эффективные финансы»: итоги года



Виктор Ярославович ПОРЕМБСКИЙ, министр финансов Калининградской области

Главная цель проекта «Хорошее управление и совместная работа — ответ на общие сложности в общественных финансах» — совершенствование механизмов управления общественными финансами, способствующих снижению бюджетных расходов. Основные задачи — распространение опыта калининградских финансистов и их польских коллег в муниципалитетах Калининградской области, автоматизация бюджетных процессов и их синхронизация между муниципальным и региональными уровнями управления.

В ноябре 2012 года министерство финансов Калининградской области и минрегионразвития Республики Польша подписали грантовое соглашение в рамках Программы приграничного сотрудничества «Литва — Польша — Россия 2007–2013». Соглашение подразумевает финансирование и реализацию проекта «Хорошее управление и совместная работа — ответ на общие сложности в общественных финансах», разработанного министерством финансов Калининградской области совместно с муниципалитетами городов Гданьска и Гдыни. Общая стоимость проекта составляет около 1,28 млн евро. На мероприятия проекта в Калининградской области запланировано 890 тыс. евро, 800 тыс. евро из которых средства гранта, остальная сумма предусмотрена в рамках целевой программы «Повышение эффективности бюджетных расходов в 2012–2015 гг.».

Проект охватывает 12 самостоятельных направлений. Среди них долгосрочное финансовое планирование, совершенствование реестра расходных обязательств, мониторинг финансового управления, современные формы предоставления госуслуг, планирование капитальных инвестиций, вопросы общественных закупок, повышение уровня информированности населения об общественных финансах и др. В рамках этих направлений должно быть реализовано 160 различных мероприятий.

Аналитические исследования

За первый год реализации проекта было проведено десять аналитических исследований различных аспектов системы финансового планирования в РФ и зарубежных странах, в рамках которых были выявлены актуальные на сегодняшний день для РФ тенденции развития общественных финансов. Итогом проведенных исследований стала разработка адаптированных под условия России и, в частности, Калининградской области методических рекомендаций для органов государственной власти по наиболее важным вопросам.

Сравнительный анализ финансовых систем РФ и зарубежных стран позволил увидеть существующие проблемы со стороны и дал толчок для переосмысления

подходов к их решению. Учитывая, что в России задача повышения эффективности местного самоуправления становится одной из наиболее значимых, возрастает потребность в изучении международного опыта и внедрения лучших практик. К примеру, нам интересен опыт Литвы по созданию системы старост, которые являются представителями местного самоуправления (староста избирается всеобщим голосованием, может возглавлять как часть города в больших городах, так и группы сельских поселений. — *Примеч. ред.*).

Важная часть проекта — анализ и изучение опыта государственно-частного партнерства и привлечения частного бизнеса к решению проблем социально-экономического развития. В ходе анализа выявлено, что одним из наиболее значимых факторов, сдерживающих развитие ГЧП, является недостаточный уровень проработанности законодательной базы и необходимость применения бюджетного законодательства и законодательства о государственных и муниципальных закупках, плохо адаптированных для реализации проектов с использованием инструментов ГЧП. Кроме того, играет свою негативную роль и невозможность направлять средства финансовой помощи (за исключением средств инвестиционного фонда) на реализацию проектов с использованием инструментов ГЧП. Надеемся, что эти проблемы разрешатся с принятием закона о ГЧП, который предоставит возможность использовать механизмы и инструменты государственно-частного партнерства в полной мере.

В настоящее время в связи с замедлением темпов экономического развития остро встает вопрос повышения эффективности бюджетных расходов и исключения непроизводительных расходов, не направленных или слабо влияющих на достижение целей и решение задач социально-экономического развития. Наиболее действенным инструментом увязки стратегических целей с бюджетными расходами является формирование долгосрочных финансовых планов. С учетом этого особое внимание в аналитических исследованиях было

уделено долгосрочному финансовому планированию и его связям со стратегическим планированием, переходу к формированию программного бюджета. Анализ практики финансового планирования показал, что наиболее экономически развитые страны формируют долгосрочные планы на период от десяти лет в Канаде до 75 лет в США. В этой связи представляет интерес практика польских коллег по формированию долгосрочных финансовых планов и бюджета по задачам, которая основана на американской модели планирования и применяется уже около десяти лет.

Семинары и обучающие поездки

С практической точки зрения большой интерес представляют семинары и обучающие поездки, в рамках которых работники органов государственной власти и мест-

Одним из наиболее значимых факторов, сдерживающих развитие ГЧП, является недостаточный уровень проработанности законодательной базы

ного самоуправления знакомятся с итогами проведенных аналитических исследований, делятся опытом, обмениваются мнениями. Одними из таких мероприятий в 2013 году стали выездной семинар и встреча калининградских финансистов с коллегами из Кракова, где в практику финансового управления успешно внедрены инструменты БОР. Тема встречи — финансовое планирование и бюджетирование, формирование бюджета по задачам, использование в польской практике реестров расходных обязательств. Польские коллеги участвовали в двухдневном семинаре, на котором осветили практические вопросы своей деятельности и ответили на вопросы калининградских финансистов. В текущем году также планируется провести ряд совещаний — встреч с польскими коллегами из городов Гдыни и Гданьска.

Предусмотренные проектом мероприятия нашими польскими коллегами выполнены в соответствии ➔



г. Калининград



г. Гдыня



г. Гданьск

с графиком. В качестве наиболее интересных из них можно отметить долгосрочный финансовый прогноз и отчет о применяемых принципах и практиках долгосрочного финансового планирования в муниципалитете, подготовленные соответственно специалистами Гданьска и Гдыни.

Трудности реализации

Нельзя не сказать о трудностях, которые возникли в процессе реализации проекта. Прежде всего были сложности с синхронизацией требований российского законодательства с требованиями грантового контракта, особенно в части размещения государственного заказа. В частности, грантовым контрактом не предусмотрена возможность объединения взаимосвязанных мероприятий, что привело к необходимости заключения

отдельных государственных контрактов на каждое. Средняя цена контракта на проведение аналитического исследования и подготовку рекомендаций при этом составила порядка 200–300 тыс. руб. В результате такие работы не вызвали интерес у крупных подрядчиков, и на курсы пришли компании, не обладающие достаточным уровнем квалификации. Кроме того, здесь возникают дополнительные риски, связанные с необходимостью синхронизировать действия подрядчиков при выполнении взаимосвязанных работ. В итоге произошло затягивание сроков реализации мероприятий проекта, и многое из того, что было запланировано к выполнению на 2013 год, перенесено на 2014. Однако, учитывая полученный опыт, к концу прошлого года работа с подрядчиками была налажена и в течение текущего года проект будет реализован в полном объеме. ●

Основные направления проекта

Мониторинг финансового управления

Это направление одинаково актуально для Калининградской области и польских муниципалитетов. В настоящее время необходима работа по оптимизации системы показателей по оценке финансового положения муниципальных образований и качества финансового управления в них. Показатели финансового управления должны быть тщательно проанализированы.

Система финансового контроля должна развиваться в направлении придания ей аудиторских функций. Финансовый контроль должен стать не только способом определения слабых мест и ошибок финансового управления, но и источником рекомендаций по улучшению ситуации.

Кроме того, в аналитических документах необходимо освещать муниципальную статистику. Правильный сбор и использование статистики позволят наиболее точно определить социально-экономические показатели, а следовательно, финансовые потребности муниципалитетов для оказания муниципальных услуг. Кроме того, это позволит упростить определение налогового потенциала муниципалитета для оптимизации межбюджетных отношений.

Внедрение современных форм предоставления государственных услуг

До сих пор многие бюджетные учреждения работают, не применяя современных подходов к развитию, управлению и не придерживаясь принципов оптимальности и адекватности. Планирование расходов в бюджетных учреждениях необходимо осуществлять исходя из объема оказываемых услуг, а не из необходимости поддержания существующих мощностей. Также нужен внимательный пересмотр структуры многих бюджетных организаций с целью оптимизации текущих затрат и повышения их эффективности и, следовательно, повышения удовлетворенности граждан получаемыми услугами.

В плане проекта четыре семинара для работников бюджетных учреждений по совершенствованию бухгалтерского и управленческого учета. Мероприятия будут проходить в России с участием польских специалистов.

Кроме того, перевод бюджетных учреждений в автономные произошел в ускоренном режиме, и работа в этом направлении должна продолжаться и расширяться, что требует дополнительного методического обеспечения.

Планирование капитальных инвестиций

Стратегическое планирование в современных муниципалитетах неотделимо от капитальных инвестиций. Необходимо повышение степени прозрачности инвестиционных процессов, совершенствование практических методов оценки объектов, на которые направлены или планируется направить капитальные инвестиции, и отбора инвестиционных проектов. Это возможно сделать путем унификации таких процедур, как принятие решений по новым капитальным инвестиционным проектам, мониторинг их реализации, распределение и использование капитальных инвестиций и субсидий на них.

Города Гданьск и Гдыня имеют большой опыт подготовки планов капитальных вложений, который может быть использован Калининградской областью, что позволит улучшить качество планирования капитальных вложений муниципальных образований региона. Проектом предполагается, что ознакомительная поездка представителей Калининграда и Гдыни в Гданьск даст возможность обменяться опытом и найти общие решения, которые помогут наладить процесс инвестиционного планирования.

Общественные закупки

Необходимо способствовать формированию прозрачной, конкурентной, справедливой и эффективной системы бюджетных закупок. Запланированные мероприятия позволят привлечь к процессу общественных закупок максимальное количество участников из приграничных территорий Польши и Литвы. В дальнейшем для привлечения представителей российского и польского бизнеса к участию в общественных закупках будут проводиться обучающие семинары.

Популяризация и повышение качества знаний о функционировании общественных финансов

С целью повышения качества знаний в области общественных финансов создается специальная библиотека, состоящая из литературы по общественным финансам, подборки актуальных нормативных и правовых актов в области регионального и муниципального финансового управления. Будет сформирована систематизированная электронная база данных финансовой литературы, нормативно-правовых актов, и там, где это необходимо, осуществлен ее перевод.