

Высокое качество управления финансами – результат усилий всех органов власти области

В недавно опубликованном федеральным министерством финансов рейтинге субъектов страны Южный Урал в очередной раз заслужил отличную оценку по качеству управления финансами. Что скрывается за этими высокими показателями и как регион распоряжается государственными ресурсами рассказал министр финансов Челябинской области Андрей Пшеницын.

Андрей Вадимович, Челябинская область достаточно давно заслужила репутацию региона с высоким качеством управления государственными финансами. Её удалось сохранить несмотря на тяжелые кризисные времена и подтвердить по итогам двух последних оценок федерального минфина. В чем секрет таких результатов?

Никаких секретов, конечно, нет. Поддерживать достигнутый высокий уровень для нас уже – дело чести. А основной способ этого добиться я вижу в непрерывности процесса совершенствования системы региональных финансов, который продолжается в области с 2000 года. Тогда область в числе первых включилась в реализацию специального проекта Минфина России и Международного банка реконструкции и развития по реформированию бюджетной системы и добилась хороших результатов. В рамках этой работы мы начали внедрять новые для того времени практики управления бюджетными средствами, которые сегодня вошли в широкое применение. Например, благодаря участию в проекте мы имели возможность одними из первых разобраться в вопросах казначейского исполнения бюджетов, среднесрочного финансового планирования, повышения результативности бюджетных расходов, в современных стандартах бюджетной отчетности, и наработать собственный опыт, который был востребован потом и за пределами региона.

Сегодня эти направления получили широкое развитие и легли в основу бюджетной политики всей страны. По ним продолжаем работать и мы, выстраивая бюджетную систему в соответствии с требованиями современного этапа развития государственных финансов.

По каким критериям регионам выставляется та или иная оценка за качество управления финансами?

Стоит сказать, что год от года методика, по которой федеральное министерство финансов оценивает регионы, совершенствуется. В ней появляется всё больше конкретных показателей, характеризующих финансовый менеджмент субъекта. На сегодняшний день оценка идет по шести укрупненным направлениям. Это качество бюджетного планирования, исполнения бюджета, качество управления долговыми обязательствами и государственной собственностью, качество оказания госуслуг, а также взаимоотношения с муниципалитетами и прозрачность бюджетного процесса. Каждое направление включает в себя ряд индикативных показателей. Например, удельный вес программных расходов бюджета; наличие системы оценки предоставляемых налоговых льгот; объем просроченной

кредиторской задолженности; уровень долговой нагрузки регионального бюджета; эффективность управления финансовыми вложениями и много других.

Следует отметить, что эти индикаторы характеризуют деятельность не только регионального министерства финансов, но и всех областных органов власти, которые являются распорядителями бюджетных средств. Каждый орган власти выстраивает систему управления финансами самостоятельно, в соответствии с законодательно установленными требованиями и с учетом особенностей той отрасли, которую он курирует. Минфин как организатор бюджетного процесса в целом, постоянно координирует эту работу, вырабатывает общие правила и критерии.

Не так давно нами разработана и утверждена областным правительством система показателей качества финансовой работы министерств и ведомств. Оценка будет проводиться ежеквартально и по итогам года, по 50 показателям, сгруппированным в 7 направлений: бюджетное планирование; исполнение бюджета по доходам и расходам; использование инструментов повышения эффективности расходов; учет, отчетность и контроль; исполнение судебных актов и прозрачность бюджетного процесса. Сегодня мы завершаем работу по составлению первого официального рейтинга областных органов власти по качеству финансового менеджмента. В дальнейшем его результаты будут размещаться на официальном сайте минфина области.

При этом не первый год мы отслеживаем качество финансового менеджмента на муниципальном уровне. Очень продуктивна в этом плане практика заключения соглашений с высокодотационными муниципальными образованиями, условия которых дополнительно обязывают местные власти соблюдать установленные требования. Благодаря этому качество организации и осуществления бюджетного процесса, а также соблюдение муниципалитетами положений законодательства в этой сфере достаточно высоки. Тем не менее, действующий порядок оценки качества работы с муниципальными финансами постоянно совершенствуется. В текущем году к нему добавится ряд новых показателей. По аналогии с методикой минфина России территории будут разделены на 3 группы: с высоким, надлежащим и низким уровнем организации бюджетного процесса.

Расскажите подробнее что делается на областном уровне для повышения эффективности бюджетных расходов. Каковы механизмы и система работы в этом направлении?

Если говорить в целом, то в отличие периода начала двухтысячных годов, когда мы начинали заниматься этими вопросами, сегодня эта работа стала системной. Выработаны подходы, процесс координируется на федеральном уровне, в том числе существует федеральная программа повышения эффективности бюджетных расходов.

В Челябинской области работа идет также в рамках утвержденной южноуральским правительством программы. Основные усилия сконцентрированы на решении таких задач как обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение

эффективности расходов путем их осуществления по программному принципу, а также повышение эффективности предоставления госуслуг. Разработан и реализуется целый комплекс мероприятий для каждого органа власти.

Инструментами, позволяющими отследить насколько результативно используются средства, в первую очередь являются областные и ведомственные целевые программы, в которых изначально прописан эффект, который должен быть получен от их реализации. В целом ориентиром федеральной и областной политики является полный переход к программному принципу составления бюджета, когда все расходы будут осуществляться в рамках государственных программ. В нашей области переход к такому формату бюджета возможен с 2013 года.

Повседневной практикой стало то, что в процессе планирования бюджета каждое ведомство сначала готовит доклад о результатах и основных направлениях своей деятельности, а затем подробно обосновывает запрашиваемые им на следующий год суммы средств. Уже в процессе исполнения бюджета конкретизировать и отследить расходование средств позволяют государственные задания, которые областные учреждения сначала получают, а затем отчитываются об их выполнении.

В повышении эффективности бюджетного процесса неопределима роль современных информационных технологий. Помню, как в начале двухтысячных годов мы начинали с их внедрения при организации казначейской системы. Сегодня, когда объем и скорость финансового документооборота несравнимо увеличились, бюджетный процесс в Челябинской области полностью автоматизирован. Это касается как планирования, так и исполнения бюджета, в том числе ведения реестра расходных обязательств, сводной бюджетной росписи. Все участники бюджетного процесса работают сегодня в едином информационном пространстве. Актуальной сейчас задачей для нас является внедрение тех технологий, которые несет с собой проект «электронное правительство», в частности «электронный бюджет».

Все эти инструменты с одной стороны являются техническими и организационными, но именно они позволяют выстроить бюджетный процесс так, чтобы планирование и расходование финансовых ресурсов было более обоснованным и результативным.

Андрей Вадимович, уже утвержден в первом чтении проект областного бюджета на ближайшие три года. Чем отличался процесс его формирования, и как Челябинская область будет чувствовать себя финансово в следующем году?

В связи со стабилизацией экономической ситуации мы вернулись к формированию трехлетнего бюджета. Но доходы спрогнозированы сдержанно - на основе умеренного варианта социально-экономического развития области. Ведь гораздо лучше получать средства сверх запланированного уровня и направлять их на дополнительные расходы, чем сокращать финансирование из-за непоступления завышенных доходов. Тем не менее, несмотря на осторожность в прогнозах,

прирост доходов, которые область планирует заработать самостоятельно, в 2012 году ожидается более чем на 15%.

Процесс формирования бюджета потребовал серьезных усилий в связи с решениями руководства страны о перераспределении полномочий между уровнями власти. С определенными трудностями, но все переданные полномочия удалось обеспечить ресурсами, в том числе за счет пересмотра межбюджетных отношений с муниципалитетами и подходов к формированию расходов. В результате со следующего года область будет иметь бездефицитный бюджет.

Напряженной была работа по переводу бюджетных учреждений в новый статус. Она потребовала не только создания комплексной нормативной базы, решения целого ряда организационных вопросов, выработки нового порядка финансового обеспечения учреждений, но и в определенной степени изменения менталитета их руководителей. На областном уровне мы со всем этим успешно справились. В следующем году процесс будет завершен в муниципалитетах.

Основным ориентиром при формировании расходов для правительства области традиционно остается сохранение достигнутого уровня социальной поддержки жителей. Средства на эти цели предусмотрены, как всегда, в полном объеме с учетом численности льготников, роста цен и тарифов на коммунальные услуги.

Фонд оплаты труда бюджетников на 2012 год рассчитан с учетом решений о его повышении, принятых в текущем году на федеральном уровне. Речь идет, в частности, об увеличении зарплаты учителям и работникам детских садов, двухэтапном повышении зарплаты остальных категорий бюджетников, состоявшемся в июне и октябре; отдельном ноябрьском увеличении зарплаты социальных работников.

В следующем году будет продолжена политика усиления инвестиционной направленности бюджета. Например, прирост расходов на дорожную отрасль с учетом принятия областного закона о дорожном фонде составляет около 30% к начальному уровню текущего года.

В поисках дополнительных источников, и учитывая высвобождающиеся у муниципалитетов в результате передачи полномочий ресурсы, пересмотрены межбюджетные отношения. Чтобы обеспечить реализацию передаваемых с муниципального уровня полномочий по оказанию медицинской помощи, с 2012 года в областной бюджет перенаправлены часть доходных источников местных бюджетов. Хочу отметить, что речь идет о тех доходных источниках, которыми область поделилась с муниципалитетами в предыдущие годы, в том числе, чтобы поддержать их в период муниципальной реформы. И в результате сегодняшних решений никто из территорий области не останется в минусе.

Здесь же подчеркну, что все попытки сравнить по объемам финансирования тех или иных направлений проект бюджета на будущий год и фактически исполняемый бюджет текущего года, совершенно некорректны. Уже не раз отмечалось, что значительная часть федеральной финансовой помощи еще не распределена по регионам. Спрогнозировать какой дополнительный объем мы получим в следующем году невозможно, а значит и в бюджет будущего года эти деньги, естественно, не включены. Поэтому, чтобы сопоставление было

достоверным и реальным оно должно проводиться исключительно между первоначальными вариантами бюджета на текущий и следующий годы.

Во-вторых, существенное перераспределение полномочий, которые в текущем году мы финансировали, а со следующего года передали на федеральный уровень, или наоборот, приняли от федерации или муниципалитетов, закономерно отражается и на объемах расходов. Ну и нельзя не отметить такой вроде бы технический, но важный момент. Каждый год, а бывает и не одному разу в год, меняется бюджетная классификация. И для того, чтобы взять два закона о бюджете и сравнить стоящие в них цифры по конкретным разделам, нужно как минимум учесть все эти факторы и привести бюджеты в сопоставимый вид.

При этом необходимо понимать, что и бездефицитный бюджет не является догмой. Как любой разумный человек должен жить по средствам, так и расходы бюджета должны соответствовать доходам. Но если возникнет необходимость реализации мероприятий, отдача от которых приведет, например, к увеличению поступающих в бюджет налогов, созданию рабочих мест, то никто не мешает привлечь для их обеспечения имеющиеся сегодня возможности – остатки бюджетных средств на начало года или кредитные ресурсы, и внести соответствующие изменения в закон о бюджете. В том числе сделать его дефицитным.

В целом в следующем году мы надеемся на продолжение поступательного движения и устойчивого экономического роста, который предусмотрен прогнозом социально-экономического региона. Также будем ожидать того положительного эффекта, в том числе финансового, который должны принести предпринятые за последние два года руководством области беспрецедентные меры по привлечению в регион инвестиций и поддержке предпринимательской активности.