

Эти меры дадут Казахстану не только пережить мировой кризис, но выйти из него с обновленной, более сильной конкурентоспособной экономикой, ускорить заблаговременно начатые ключевые реформы – бюджетную, налоговую и административную.

В целом, антикризисный пакет государства, включая налоговые послабления и снижение резервных требований для банков, составляет 2,2 трлн.тенге или порядка 14,0% ВВП страны. Это очень весомая поддержка со стороны государства, которая стала возможной в результате ранее накопленных в Национальном фонде Республики Казахстан финансовых ресурсов, поступивших от сырьевого сектора экономики. При этом, несмотря на сложности, государство не сократило и не сократит финансирования ни по одной из социальных программ. В результате реализации Плана совместных действий в 2009 году будет обеспечен реальный рост ВВП в 2,0%, уровень безработицы не превысит 8,0%, инфляция на конец 2009 года составит 11,0%.

Экономика Казахстана способна преодолеть негативные последствия мирового финансово-экономического кризиса, поскольку Казахстан имеет:

- значительный опыт работы в рыночных условиях;
- огромный потенциал, колоссальные материальные и финансовые ресурсы, внутренние источники для развития;
- профессиональные кадры и человеческий капитал;
- выгодное географическое месторасположение;
- сильные нефтегазовые и горнометаллургические отрасли и банки;
- конкретный План совместных действий Правительства Республики Казахстан, На-

ционального Банка и Агентства РК по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций на двухлетний период, содержащий системные меры по преодолению кризиса.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что казахстанский кризис, в отличие от мирового, имеет несколько иную природу и является структурным, а не монетарным. Поэтому одними финансовыми манипуляциями преодолеть этот финансово-экономический кризис невозможно, поскольку его глубинные причины кроются в отрыве «финансовой» стоимости от реальной стоимости производства. Следовательно, необходимо решать практические задачи развития реального производственного сектора экономики с тем, чтобы преодолеть имеющийся между ними разрыв. Важно сделать структурную промышленную политику основным элементом государственной экономической политики, планируя пропорции производства, межсекторные связи, параметры структурной динамики и подбирая инструменты воздействия на них, включая организационные, институциональные, правовые и экономико-мотивационные методы.

Список литературы

Андрианов В. Государство или рынок? Кейнсианство или монетаризм? //Общество и экономика. – 2008. - № 10-11. – С.129-146.

Материалы второго Астанинского экономического форума на тему «Экономическая безопасность Евразии в системе глобальных рисков», 11-12 марта 2009 г.

Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. - М.: Гелиос АРВ, 2002. – 352 с.

Деловой Казахстан.- №50.- 26 декабря 2008 г.

Принципы эффективности реформирования региональных финансов Красноярского края

М.М.Котюков

Министерство финансов Красноярского края

Л.В.Калягина

Красноярский государственный университет

г. Красноярск

Эффективность реформирования финансов и бюджетного процесса является от-
250

носителем показателем и характеризует процесс, в результате которого получается
ПОЛЗУНОВСКИЙ АЛЬМАНАХ №1 2009

какой-либо результат. Можно сказать, что проектируя и исполняя бюджет – решаем основную задачу экономики – получение максимального объема благ в условиях ограниченности ресурсов. Это утверждение нашло отражение в бюджетном кодексе. Например, в ст.34 БК содержится определение «принципа эффективности и экономности бюджетных средств», заключающегося в достижении заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижении наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Принцип, в соответствии с толковым словарем В.И.Даля это основание, правило, от которого не отступают. В связи с этим утверждением очевидна необходимость системного подхода к предоставлению межбюджетной помощи на основе применения следующих базовых принципов бюджетного регулирования.

1) Федеральная финансовая поддержка бюджетов других уровней должна формироваться как единая система, цель которой — создание стабильных условий функционирования региональных и муниципальных финансов, обеспечивающих максимально эффективное использование финансовых ресурсов для предоставления государственных и муниципальных услуг. Данный принцип предполагает, что финансовая поддержка должна производиться таким образом, чтобы расходуемые по одному направлению средства не только не нарушали общих принципов и задач, решаемых по другим каналам, но и усиливали этот положительный эффект за счет комплексного характера финансовой помощи. Поэтому требуется тщательно проанализировать сложившуюся систему межбюджетных трансфертов с целью определения оптимального сочетания различных ее составляющих и исключения, несогласованных между собой механизмов.

2) Необходимо обеспечение стабильности распределения финансовой помощи. Бюджетным кодексом РФ предусмотрен ряд норм, обеспечивающих стабильность межбюджетных отношений, в частности, законодательное закрепление разграничения поступлений в бюджеты разных уровней от федеральных налогов и сборов, а также положение о необходимости внесения изменений в законодательство, в том числе в закон о бюджете, в случае необходимости изменения расходных обязательств в течение года; установление обязанности региональных властей осуществлять трехгодичное закрепление

ПОЛЗУНОВСКИЙ АЛЬМАНАХ №1 2009

за местными бюджетами распределяемых между ними налогов, которые поступают в региональные бюджеты. Кроме того, введено правило определения объема ФФПР на очередной финансовый год путем умножения объема Фонда, определенного на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции. Тем не менее, указанные меры представляются недостаточными, особенно в условиях перехода к среднесрочному финансовому планированию бюджетов всех уровней, которое требует определенности не только на очередной финансовый год, но и на более длительный период.

В связи с этим необходимо по возможности отказаться от внесения на федеральном уровне изменений в налоговое и бюджетное законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в территориальные бюджеты, а также установить исчерпывающий перечень обстоятельств, при наступлении которых подходы к распределению межбюджетных трансфертов могут быть уточнены. При этом необходимо обеспечить максимальную прозрачность их расчетов.

Кроме того, следует внести изменения в Бюджетный кодекс РФ в части обязательного предоставления основных видов межбюджетных трансфертов, включая их распределение между субъектами Федерации, в составе материалов к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год.

3). Цель реформирования региональных финансов - устойчивое экономическое развитие региона. В соответствии с этой целью должны быть определены цели и задачи каждого элемента системы межбюджетных трансфертов. Однако, установление нескольких целей для одной формы поддержки может привести к тому, что ни одна из них не будет эффективно достигнута. Этот принцип полностью отвечает реформе бюджетного процесса в части перехода на бюджетирование, ориентированное на результат.

Практически потребуется не только сформировать систему целей и задач, но, что немаловажно, определить перечень показателей результативности и эффективности предоставляемых трансфертов, чтобы на основе мониторинга этих показателей можно было принимать решения об оптимизации используемых инструментов межбюджетного регулирования, о совершенствовании методологии распределения финансовой поддержки, объемах соответствующего финансирования.

Данное условие соответствует основным положениям программно—целевого метода бюджетного планирования. То есть, необходимо наличие регулярной процедуры оценки обоснованности используемых механизмов, в том числе с помощью оценки финансово-экономических последствий от изменения структуры и параметров конкретных составляющих как всей системы межбюджетной поддержки, так и в рамках каждого из направлений.

Комплексный показатель, оценивающий эффективность региональной бюджетной политики можно рассматривать как сложное функционально-временное понятие, построенное по территориальному принципу, который может быть выражен как средневзвешенный показатель, сводящий единичные и (или) комплексные показатели к одному числу, выражающему эффективность региональной бюджетной политики с учетом относительной важности ее простых и (или) сложных свойств. Алгоритм такой оценки отражен на рис. 1.

В рамках первого этапа оценки эффективности региональной бюджетной политики необходимо определить перечень частных и локальных показателей эффективности. Выбор первичного набора показателей зачастую является наиболее сложной проблемой, поскольку избыточное число показателей может привести к потере простоты, однозначности полученного результата, а сокращение их числа, напротив, может повлечь за собой потерю комплексности подхода и недоучет отдельных факторов, влияющих на окончательную картину исследуемого объекта. В связи с этим, при выборе показателей для оценки эффективности региональной бюджетной политики следует использовать несколько принципов:

— принцип «бритвы Оккама», получивший название по имени английского философа Уильяма Оккама, в упрощенном виде гласящий: «Не следует множить сущее без необходимости»;

— принцип системности, предполагающий использование совокупности методов и средств исследования сложных, многоуровневых и многокомпонентных систем, объектов, процессов, опирающихся на комплексный подход, учет взаимосвязей и взаимодействий между элементами системы;

— принцип целостности, позволяющий рассматривать одновременно систему как

единое целое и в то же время как подсистему для вышестоящих уровней;

— принцип иерархии — наличие множества (по крайней мере двух) элементов, расположенных на основе подчинения элементов низшего уровня элементам высшего уровня;

— принцип структуризации, позволяющий анализировать элементы системы и их взаимосвязи в рамках конкретной организационной структуры;

— принцип комплексности, который является методологическим принципом, предполагающим использование совокупности методов и приемов для всестороннего изучения исследуемого объекта.

Иерархия частных и локальных показателей эффективности региональной бюджетной политики отражена на рис. 2, а их перечень — в табл. 1.

В рамках четвертого этапа алгоритма при выборе метода сведения частных критериев эффективности в интегральный показатель эффективности региональной бюджетной политики предлагается использовать формулу среднего арифметического взвешенного.

На основе интегрального показателя эффективности региональной бюджетной политики с учетом правил фазификации определяется уровень эффективности региональной бюджетной политики (табл. 3).

Предложенная методика, во-первых, позволяет систематизировать критерии эффективности региональной бюджетной политики, во-вторых, решает проблему выбора показателей, необходимых для отражения каждого из признаков, а в-третьих, выявляет те границы, в рамках которых политика может быть признана эффективной, неэффективной или имеющей средний уровень эффективности.

Следует различать понятия принцип и критерий. Критерий — правила или норма, позволяющие оценить эффективность системы, соответствие требуемого и достигаемого результатов. Если удастся ввести количественные характеристики и связать аналитическим выражением цель системы и средства ее достижения, то такие выражения называют критерием эффективности, критерием функционирования, целевой функцией. Выбор критерия эффективности — центральный, самый ответственный момент исследования системы. Процесс выбора критерия эффективности, как и процесс определения цели, является в значительной степени субъектив-

Принципы эффективности реформирования региональных финансов Красноярского края

ным, творческим, требующим в каждом отдельном случае индивидуального подхода. Конкретный физический смысл показателей

определяется характером и целями операции, а также качеством реализующей ее системы и внешними воздействиями.

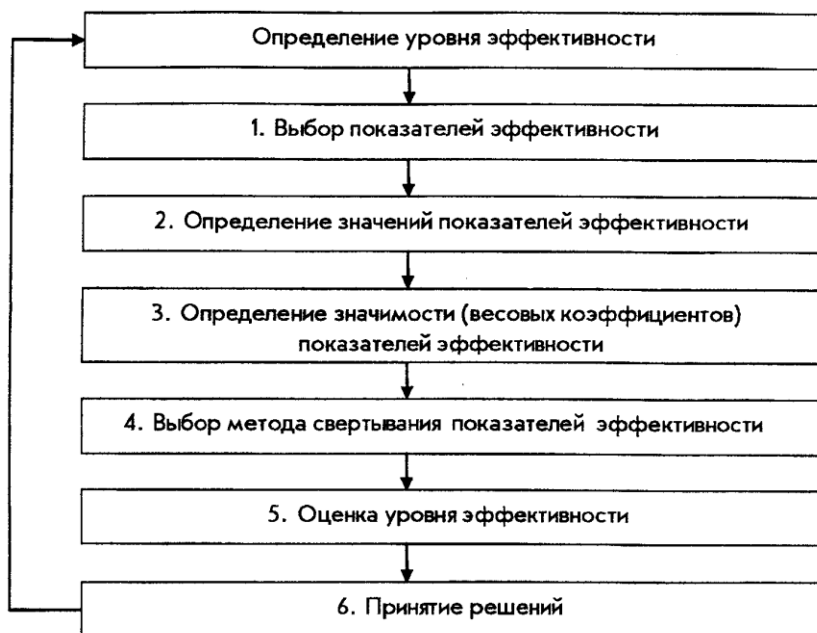


Рисунок 1 - Алгоритм оценки эффективности региональной бюджетной политики

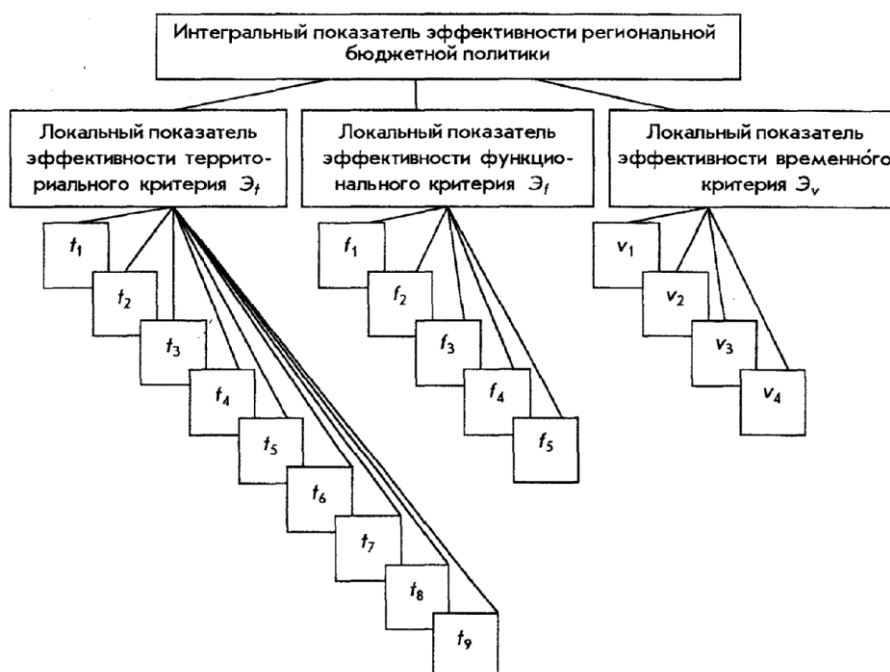


Рисунок 2 - Иерархия частных и локальных показателей эффективности региональной бюджетной политики

Таблица 1 - Система частных показателей для оценки эффективности региональной бюджетной политики

Показатель	Условное обозначение
Соотношение ВРП на душу населения соответствующего субъекта РФ с учетом уровня покупательной способности и среднероссийского значения ВРП на душу населения	f_1
Соотношение внешнеторгового оборота на душу населения соответствующего субъекта РФ и среднероссийского значения внешнеторгового оборота на душу населения.	f_2
Соотношение финансовой обеспеченности региона с учетом паритета покупательной способности и среднероссийского значения финансовой обеспеченности на душу населения.	f_3
Соотношение суммарного оборота розничной торговли и платных услуг в расчете на душу населения соответствующего региона с учетом паритета покупательной способности и среднероссийского показателя суммарного оборота розничной торговли и платных услуг на душу населения.	f_4
Соотношение объема инвестиций в основной капитал на душу населения региона с учетом паритета покупательной способности и среднероссийского значения объема инвестиций в основной капитал на душу населения	f_5
Соотношение доли среднесписочной численности работников, занятых в малых предприятиях региона, и среднероссийского показателя доли среднесписочной численности работников, занятых в малых предприятиях	f_6
Соотношение основных фондов на душу населения региона с учетом паритета покупательной способности и среднероссийского показателя основных фондов на душу населения	f_7
Соотношение среднедушевых доходов населения региона и прожиточного минимума региона и аналогичного среднероссийского показателя	f_8
Соотношение доли населения региона с доходами ниже величины прожиточного минимума и среднероссийского показателя доли населения с доходами ниже величины прожиточного минимума	f_9
Коэффициент исполнения бюджета по доходам	f_1
Коэффициент исполнения бюджета по расходам	f_2
Коэффициент зависимости бюджета от финансовой помощи	f_3
Коэффициент сбалансированности бюджета	f_4
Коэффициент кредитоспособности бюджета	f_5
Коэффициент принятия бюджета	v_1
Коэффициент внесения изменений в бюджет	v_2
Коэффициент научно-методической обеспеченности	v_3
Коэффициент кадровой обеспеченности	v_4

Таблица 2 - Шкала относительной важности

Интенсивность относительной важности	Определение
	Равная важность
3	Умеренное превосходство одного над другим
5	Существительное или сильное превосходство
7	Значительное превосходство
9	Очень сильное превосходство
2,4,6,8	Промежуточные решения между двумя соседними суждениями
Обратные величины приведенных чисел	Если при сравнении одного параметра с другим получено одно из выше указанных чисел, то при сравнении второго параметра с первым получим обратную величину

Таблица 3 - Определение уровня эффективности региональной бюджетной политики

Значение показателя Э	Уровень эффективности региональной бюджетной политики
Менее 0,25	Крайне низкий
0,25-0,50	Низкий
0,50	Средний
0,50-0,75	Высокий
Более 0,75	Крайне высокий

Критерии эффективности для различных видов, например, межбюджетных трансфертов различны. Для дотаций, ориентированных на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, эффективность будет зависеть от степени снижения неравенства и обеспечения минимального уровня финансирования. Для субвенций эффективность определяется целевым использованием средств и качеством реализации задач, на которые они выделены. Для стимулирующих межбюджетных трансфертов эффективность зависит от увеличения налоговых и неналоговых доходов бюджетов, если стимулирование было ориентировано на такой результат. Таким образом, в зависимости от целей, стоящих перед региональными властями, одни и те же механизмы межбюджетных отношений могут быть эффективны в одном регионе и не эффективны в другом. Для построения эффективной системы межбюджетных отношений в регионах особое внимание должно быть уделено адекватному выбору целей межбюджетных отношений с учетом особенностей конкретного субъекта РФ и гармонизации этих целей. Обязательным является согласованность целей с учетом их взаимовлияния как на уровне субъекта РФ в

целом, так и в каждом из муниципальных образований.

Например, распределяя дотации с целью выравнивания бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями, которые имеют уровень бюджетных доходов ниже определенного предела, и межбюджетные трансферты, ориентированные на стимулирование муниципальных образований к повышению объема собственных доходов между муниципалитетами, имеющими наиболее высокий уровень доходов, можно наблюдать снижение эффективности стимулирующих трансфертов в случае, если они представляются вместо дотаций, ориентированных на выравнивание. Для решения этой проблемы необходимо как минимум устранить «эффект замещения» одних трансфертов другими и использовать различные критерии распределения и фонды, являющиеся источниками таких трансфертов.

Как правило, для определения эффективности бюджетной системы региона используются экспертные оценки. Для большинства операций (решений, систем) процедура оценки эффективности решений носит характер прогнозирования. Кроме этого, эффективность реформирования региональных финансов зависит от множества факторов,

как объективных, так и субъективных. Предлагается следующая классификация факторов, влияющих на эффективность реформирования региональных финансов: экономические, нормативно-правовые, политические.

Экономические факторы:

- объем перераспределяемых средств в рамках системы межбюджетных трансфертов, зависящий от доходов бюджета региона;
- уровень социально-экономического развития региона в целом и отдельных муниципальных образований;
- уровень бюджетных доходов в расчете на одного жителя муниципального образования;
- налоговый потенциал муниципальных образований;

Нормативно-правовые факторы:

- требования федерального законодательства по распределению межбюджетных трансфертов в регионах;
- состояние регионального законодательства, используемые виды межбюджетных трансфертов и методики их распределения;
- степень реализации реформ местного самоуправления в регионе.

Политические факторы:

- цели межбюджетного регулирования;
- согласованность бюджетной политики региона и отдельных муниципальных образований.

Названные факторы воздействуют одновременно, поэтому необходимо также учитывать их взаимное влияние.

Рассмотрим процесс реформирования региональных финансов на примере Красноярского края. Департаментом финансов была разработана программа реформирования региональных финансов Красноярского края и подана заявка на участие в конкурсе на право получения средств из федерального Фонда реформирования региональных финансов. По итогам конкурса Министерство финансов Российской Федерации из 17 регионов отобрало восемь, включая Красноярский край, который получил право на получение средств субсидии в размере 318 млн. рублей.

Основными направлениями программы являются:

- переход на среднесрочное бюджетное планирование;
- внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат;
- реформа бюджетного процесса и управления расходами;

- создание условий для развития доходной базы;

- совершенствование межбюджетных отношений и долговой политики.

Реализация программы осуществлялась в два этапа и завершилась 1 июля 2007 года. Ее результатом стало разработка и утверждение 66 нормативных правовых актов, в том числе 7 Законов края. По общей оценке Министерства финансов Российской Федерации первый этап Программы Красноярским краем был выполнен на 105,8% (второй результат среди 8 субъектов Российской Федерации), и в декабре 2006 года край получил субсидию в размере 156,6 млн.рублей.

На первом этапе в рамках перехода на среднесрочное финансовое планирование в крае утвержден порядок разработки среднесрочного финансового плана Красноярского края (СФП), включающий методики расчета доходов и расходов каждой статьи бюджета и порядок учета показателей СФП при подготовке закона о бюджете.

Принципиальные отличия нового СФП:

- утверждается постановлением Совета администрации края;
- имеет жесткую связь с бюджетом и установленный формат;
- имеет разные процедуры для бюджетов действующих и принимаемых обязательств;
- утверждается в ведомственной структуре расходов.

Для подготовки к внедрению в крае принципов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) были утверждены:

- перечень бюджетных услуг, предоставляемых населению за счет средств краевого бюджета, включая услуги, предоставление которых может осуществляться автономными некоммерческими учреждениями;
- порядок перевода краевых государственных учреждений в форму автономных некоммерческих учреждений;
- порядок разработки и реализации трехлетних программ развития бюджетных отраслей и типовой макет программы, при этом в рамках программ бюджетные ресурсы должны распределяться в прямой зависимости от достижения конкретных результатов, для чего разработаны показатели результативности деятельности субъектов бюджетного планирования.

Пилотными отраслями для разработки трехлетних программ были определены образование, профессиональное образование,

здравоохранение, социальная защита, культура, физическая культура и спорт, дорожное хозяйство, ЖКХ, сельское хозяйство, милиция, ГО и ЧС.

По направлению реформирования бюджетного процесса и управления расходами были осуществлены следующие мероприятия:

- принят Закон края «О публичной независимой экспертизе проектов законов края в области бюджетной и налоговой политики», утвержден независимый экспертный Совет. Все законопроекты в области бюджетного и налогового законодательства с момента принятия Закона получили положительную оценку экспертного Совета;

- активно проводились мероприятия по снижению и ликвидации просроченной кредиторской задолженности, установлен запрет на принятие получателями средств краевого бюджета денежных обязательств, не покрываемых источниками финансирования;

- утвержден порядок оценки бюджетной и социальной эффективности планируемых и реализуемых инвестиционных проектов, условия их отбора и прекращения.

Начат и реализуется пилотный проект по переводу нескольких краевых учреждений в форму автономных учреждений, которым будут предоставляться средства из краевого бюджета на выполнение государственного заказа. Подготовлен перечень таких учреждений, подготовлен план и порядок их перевода.

В целях создания условий для развития доходной базы:

- принят Закон края «Об оценке социально-экономической эффективности налоговых льгот, предоставляемых отдельным категориям налогоплательщиков», устанавливающий запрет на предоставление и пролонгацию налоговых льгот при низкой оценке финансовой эффективности;

- утвержден порядок оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых налоговых льгот;

- осуществлен шаг к повышению деловой активности путем стимулирования создания и развития бизнес-инкубаторов.

В рамках мероприятий по совершенствованию межбюджетных отношений утвержден порядок мониторинга финансового положения и качества управления финансами в муниципальных образованиях края. Результаты мониторинга ежеквартально публикуются

департаментом финансов на интернет-сайте Совета администрации края.

На 2-ом этапе Программы реформирования региональных финансов Красноярского края проведена работа по реализации следующих мероприятий.

1. Разработан и утвержден постановлением Совета администрации края среднесрочный финансовый план края на период 2008-2010 годы.

2. Для подготовки к внедрению в крае принципов бюджетирования, ориентированного на результат разработаны следующие нормативные правовые акты:

- о стандартах качества оказания государственных услуг,

- о порядке оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам, чтобы каждый потребитель бюджетных услуг имел четкое представление о правах и условиях получения конкретной услуги и мог рассчитывать на качественное ее получение в рамках действующего законодательства;

- о проведении ежегодной оценки потребности в оказании государственных услуг, необходимую как элемент планирования расходной части бюджета и повышения эффективности использования бюджетных средств;

- о формировании государственного задания на оказание государственных услуг и основных требованиях к результатам работы бюджетных учреждений и оценки выполнения бюджетными учреждениями требуемых результатов.

Кроме того, проведена работа по формированию трехлетних ведомственных программ, которые утверждены распоряжениями Совета администрации края.

3. По направлению реформирования бюджетного процесса и управления расходами также принят ряд нормативных правовых актов регламентирующих порядок создания и деятельности автономного учреждения, а именно:

- положение о создании краевых государственных автономных учреждений;

- порядок определения видов особо ценного движимого имущества краевых государственных автономных учреждений;

- порядок рассмотрения предложений о создании краевых государственных автономных учреждений и установлении перечня краевых государственных учреждений, тип которых не подлежит изменению.

4. В целях создания условий для развития доходной базы утверждены:

- порядок оценки рыночной стоимости объектов, находящихся в собственности края, независимыми организациями и предоставление этой информации всем заинтересованным лицам, что позволит повысить эффективность использования государственной собственности и увеличить поступление в бюджет неналоговых доходов;

- порядок оценки инвестиционных проектов с учетом бюджетной и социальной эффективности, а также сроков реализации проектов;

- порядок включения в бюджет расходов на осуществление новых инвестиционных проектов с учетом эксплуатационных расходов будущих периодов, а также запрет для

инициации новых инвестиционных проектов в случае, если эксплуатационные расходы будущих периодов превышают положительный финансовый эффект от их реализации.

Таким образом, документы, утвержденные в рамках реализации Программы, соответствуют новому Бюджетному Кодексу Российской Федерации, а также позволяют существенно улучшить качество управления бюджетными средствами, активизировать процессы финансового оздоровления, повысить эффективность и результативность работы органов исполнительной власти, создать условия для улучшения социально-экономического положения и инвестиционного климата в крае.

Индикативное управление трудом, занятостью и социальной защитой: опыт Республики Татарстан

В.Ю. Кулькова, Т.П.Храмкова

Казанский государственный медицинский университет
г. Казань

Индикативное управление это тот механизм, который активно используется в западной практике регулирования социально-экономического развития и значение которого возрастает в условиях мирового кризиса. В Российской Федерации Республика Татарстан одна из первых начала инициировать в целях стимулирования территориального развития применение индикативного управления в субрегиональном регулировании. Целью статьи является презентация результатов анализ реализации и результативности индикативного управления труда, занятости и социальной защиты в Республике Татарстан.

Механизм индикативного управления в Республике Татарстан введен и реализуется с 1999 года [1], через нее определяется уровень социального благополучия, осуществляется контроль над достижением запланированных результатов.

Главная цель данного механизма – обеспечить согласованность действий и открытость деятельности органов исполнительной власти республики и местного само-

управления для достижения экономической самодостаточности республики, ее отраслей, предприятий и территорий, граждан и их семей.

Индикаторы оценки уровня жизни, социально-экономического положения республики, городов, районов, муниципальных образований, предприятий – это основные измерители результативности исполнения функций управления, используемые для:

- оценки реального социально-экономического положения Республики Татарстан, отраслей, видов деятельности, городов, районов, предприятий;
- задания уровня социального благополучия (пороговые значения);
- планирования действий по достижению пороговых значений;
- контроля за достижением запланированных результатов;
- принятия регулирующих воздействий;
- оценки деятельности органов государственного управления.