

УДК 336.14:353(571.53)
ББК 65.261.715(2Рос)

О.В. Тетерина

ОЦЕНКА НЕЭФФЕКТИВНЫХ РАСХОДОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Проведен анализ результатов эффективности расходов консолидированного бюджета Иркутской области в 2007–2010 гг. Рассмотрены причины, обусловившие низкий рейтинг Иркутской области среди субъектов Сибирского федерального округа по общему объему неэффективных расходов консолидированного бюджета. Дана оценка деятельности исполнительных органов государственной власти по обозначенным сферам деятельности.

Ключевые слова: Иркутская область; консолидированный бюджет; расходы; эффективность.

O.V. Teterina

ESTIMATION OF INEFFICIENT SPENDING BY LOCAL AUTHORITIES IN IRKUTSK REGION

The article analyzes the consolidated budget spending efficiency in Irkutsk region in the period 2007–2012. The author describes problems and matters that resulted in low rating of Irkutsk region among constituents of the Siberian Federal District in terms of efficiency of consolidated budget spending, and assesses the local government's work by certain spheres of activity. The article also considers ways of improving quality of financial management to help increase the efficiency of the regional finance management.

Keywords: Irkutsk region; consolidated budget; spending; efficiency.

В настоящее время система государственного управления функционирует в ручном режиме, требует постоянной настройки. В большинстве случаев принимаемые меры недостаточно эффективны, в силу того, что не до конца прорабатываются. В результате ежегодно растет объем неэффективных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

При этом, главной задачей Правительства РФ является реализация мер, направленных на проведение всесторонней модернизации экономики, на создание условий для повышения ее эффективности и конкурентоспособности, долгосрочного устойчивого развития, на улучшение инвестиционного климата.

В то же время следует отметить, что бюджетная система РФ не готова к реализации тех задач, которые поставил Президент РФ. Вся бюджетная система РФ является социально-ориентированной, в силу требований Конституции РФ, Концепции, программ социально-экономического развития и т.д. Существующие меры по развитию социальной сферы в большинстве случаев приводят к механическому наращиванию расходов бюджетной системы. Проведенный анализ результатов эффективности бюджетных расходов консолидированного бюджета Иркутской области говорит о том, что по общему объему неэффективных расходов консолидированного бюджета Иркутская область стабильно занимает 76-е место среди 83-х субъектов РФ, начиная с 2007 г. (табл. 1).

Таблица 1

Рейтинг субъектов Сибирского федерального округа по объему неэффективных расходов консолидированных бюджетов

Субъект	Место среди субъектов РФ			
	2007	2008	2009	2010
Республика Алтай	4	4	5	1
Республика Бурятия	32	38	36	30
Республика Тыва	10	10	12	14
Республика Хакасия	11	12	13	17
Алтайский край	62	63	64	58
Забайкальский край	45	43	49	53
Красноярский край	81	81	81	79
Иркутская область	76	79	76	76
Кемеровская область	80	73	73	77
Новосибирская область	63	65	67	69
Омская область	61	58	47	37
Томская область	31	25	28	25

Составлено по данным доклада об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам 2009–2010 гг. (<http://www.minregion.ru>).

Уровень эффективности расходования бюджетных средств зависит от доли неэффективных расходов в сфере организации государственного и муниципального управления в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта.

Доля неэффективных расходов в сфере государственного и муниципального управления в 2010 г. составила 3,29%, снизившись, по сравнению с 2009 г. на 8,4% (табл. 2). Следует отметить, что в 2010 г. произошло незначительное снижение расходов консолидированного бюджета Иркутской области на содержание работников органов государственной власти и органов местного самоуправления, при этом, снизилась численность государственных гражданских и муниципальных служащих, преимущественно, за счет снижения численности государственных гражданских служащих.

Таблица 2

Рейтинг субъектов Сибирского федерального округа по доле неэффективных расходов в сфере организации государственного и муниципального управления в общем объеме расходов консолидированных бюджетов

Субъект	Доля неэффективных расходов, %			
	2007	2008	2009	2010
Республика Алтай	7,704	7,264	5,636	3,481
Республика Бурятия	8,665	8,578	7,036	5,337
Республика Тыва	9,882	9,014	8,751	8,376
Республика Хакасия	8,931	8,189	7,554	7,939
Алтайский край	10,209	8,817	8,108	6,682
Забайкальский край	9,329	9,019	9,721	8,335
Красноярский край	8,470	7,509	6,801	6,882
Иркутская область	10,881	13,043	10,709	8,744
Кемеровская область	10,717	7,262	6,852	6,868
Новосибирская область	6,949	6,112	6,690	5,982
Омская область	8,492	8,145	6,671	4,457
Томская область	7,526	5,861	6,131	4,535

Составлено по данным Министерства экономического развития, труда, науки и высшей школы Иркутской области.

Однако при снижении общего объема расходов консолидированного бюджета Иркутской области, снижения неэффективных расходов в сфере государственного и муниципального управления не произошло, что, во многом, обусловлено отсутствием механизмов эффективного управления, прежде всего, в государственном управлении.

Высокая доля неэффективных расходов в сфере государственного и муниципального управления указывает на необходимость проведения в полном объеме административной реформы, совершенствования финансового менеджмента с использованием существующих инструментов.

По нашему мнению, в целях повышения эффективности деятельности системы государственного управления, необходим переход на программно-целевой принцип организации деятельности государственных органов в рамках метода «бюджетирования, ориентированного на результат», что позволит повысить эффективность бюджетных расходов составной части эффективности деятельности органов государственной власти.

Инструментом реализации данного принципа могут стать областные программы. Предполагается, что состав подпрограмм и планируемые результаты реализации подпрограмм будут определяться областной программой, а бюджетные ассигнования на их достижение будут утверждаться областным законом об областном бюджете.

Внедрение данного инструмента позволит решить ряд задач и ликвидировать существующие проблемы в вопросе эффективности управления финансами.

Объем неэффективных расходов в сфере здравоохранения и образования связан с превышением фактических значений показателей над нормативными значениями показателей для Иркутской области. Объем неэффективных расходов в 2010 г. по указанным сферам составил 1 036,8 млн р. и 2 583,1 млн р. соответственно (табл. 3, 4).

Таблица 3

Рейтинг субъектов Сибирского федерального округа по объему неэффективных расходов в сфере здравоохранения в общем объеме расходов консолидированных бюджетов

Субъект	Объем неэффективных расходов, тыс. р.			
	2007	2008	2009	2010
Республика Алтай	51 407,457	73 537,119	74 332,548	82 151,452
Республика Бурятия	230 996,566	348 902,374	506 662,922	531 492,043
Республика Тыва	232 136,415	222 895,942	269 240,109	284 331,786
Республика Хакасия	109 390,581	147 977,850	170 177,087	185 592,160
Алтайский край	746 483,522	1 062 386,869	1 381 299,016	1 301 501,683
Забайкальский край	534 126,286	944 469,804	938 577,428	927 656,583
Красноярский край	885 982,741	1 337 366,037	1 443 989,724	1 509 975,417
Иркутская область	1 062 322,878	1 284 767,299	1 177 047,874	1 036 763,695
Кемеровская область	775 582,129	1 192 147,129	1 385 639,368	1 321 597,038
Новосибирская область	489 006,365	1 241 983,277	1 337 853,960	1 352 675,644
Омская область	827 621,817	1 033 121,722	970 417,588	483 801,907
Томская область	244 761,961	355 175,352	386 222,843	397 277,778

Составлено по данным Министерства экономического развития и промышленности Иркутской области.

Вместе с тем, существуют объективные причины неэффективных расходов, что связано с особенностями системы расселения. Это и транспортные расходы, жилищно-коммунальные расходы на объекты данной сферы.

Рейтинг субъектов Сибирского федерального округа по объему неэффективных расходов в сфере общего образования в общем объеме расходов консолидированных бюджетов

Субъект	Объем неэффективных расходов, тыс. р.			
	2007	2008	2009	2010
Республика Алтай	477 436,453	447 861,378	504 922,538	400 483,376
Республика Бурятия	1 024 381,028	1 205 585,900	1 039 634,243	738 279,693
Республика Тыва	506 717,293	615 135,296	792 275,819	589 410,998
Республика Хакасия	515 175,412	487 199,207	441 136,636	443 134,319
Алтайский край	2 222 967,865	2 083 095,740	2 548 893,422	2 322 304,358
Забайкальский край	1 535 726,997	1 181 976,029	1 739 742,791	1 392 014,535
Красноярский край	3 344 407,474	3 071 017,498	3 098 849,926	2 462 936,395
Иркутская область	3 313 480,280	5 038 341,392	3 499 229,500	2 583 113,655
Кемеровская область	2 522 495,909	1 078 991,642	0	0
Новосибирская область	3 388 778,731	2 842 279,938	3 434 111,815	3 188 201,895
Омская область	1 964 929,087	1 622 204,929	1 241 253,822	528 356,923
Томская область	675 362,099	746 425,849	738 506,568	446 654,378

Составлено по данным Министерства экономического развития и промышленности Иркутской области.

Объем неэффективных расходов в сфере жилищно-коммунального хозяйства складывается за счет бюджетных средств направляемых на компенсацию предприятиям жилищно-коммунальной сферы разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, а также на покрытие убытков предприятий жилищно-коммунального хозяйства, возникших в связи с применением регулируемых цен на жилищно-коммунальные услуги. В 2010 г. такие расходы составили 1 379,3 млн р., что на 15,3% выше, чем в 2009 г. (табл. 5).

Таблица 5

Рейтинг субъектов Сибирского федерального округа по объему неэффективных расходов в сфере жилищно-коммунального хозяйства в общем объеме расходов консолидированных бюджетов

Субъект	Объем неэффективных расходов, тыс. р.			
	2007	2008	2009	2010
Республика Алтай	87 126,900	60 074,000	21 219,550	10 236,160
Республика Бурятия	66 655,000	180 784,200	352 367,470	74 356,570
Республика Тыва	55 895,600	111 370,100	113 595,050	114 626,210
Республика Хакасия	67 332,600	223 008,100	177 405,700	316 587,120
Алтайский край	131 570,700	356 847,400	0	0
Забайкальский край	326 383,800	328 601,500	224 425,400	179 121,240
Красноярский край	3 244 817,600	4 421 308,100	4 730 281,340	4 921 061,300
Иркутская область	709 404,800	1 610 363,000	1 196 615,230	1 379 433,500
Кемеровская область	5 677 446,400	6 025 093,200	5 878 593,660	6 725 503,090
Новосибирская область	91 456,000	718 091,00	308 196,370	439 586,870
Омская область	110 305,900	133 746,800	18 612,530	6 239,190
Томская область	503 378,400	252 391,200	290 907,400	143 362,960

Составлено по данным Министерства экономического развития и промышленности Иркутской области.

На данном этапе полностью отказаться от возмещения выпадающих доходов организаций коммунального комплекса не представляется возможным, так как более 80% от общей суммы выпадающих доходов составляют выпадающие доходы организаций коммунального комплекса,

оказывающих услуги теплоснабжения, у которых топливно-энергетическая составляющая в тарифах достигает до 80% на теплоисточниках, работающих на жидком топливе и электрической энергии, и до 50% — на угольных.

Правительством Иркутской области ведется работа по переходу на полную оплату населением услуг жилищно-коммунального комплекса. Это единственный способ изменить систему финансирования, т.е. перейти от бюджетного дотирования организаций коммунального комплекса к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического стимулирования улучшения качества предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Итак, результаты оценки 2010 г. свидетельствуют о том, что, несмотря на сокращение общего объема неэффективных расходов по сравнению с 2009 г. на 9,2%, достигнуть положительных результатов и выйти на достойные позиции региону пока не удалось (76-е место среди субъектов РФ).

Исходя из изложенного, основной задачей Правительства Иркутской области на среднесрочную перспективу является реформирование менеджмента управления областными финансами с целью создания условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

Для достижения цели необходимо создание механизмов, направленных на решение следующих основных задач:

1. Четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований.

2. Обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей.

3. Создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных (муниципальных) услуг.

4. Создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ.

5. Повышение качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента.

6. Повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности.

Информация об авторе

Тетерина Оксана Вячеславовна — начальник управления стратегического развития, макроэкономического анализа и прогноза, Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области, г. Иркутск, e-mail: strateg.oxana5@mail.ru.

Author

Teterina Oksana Vyacheslavovna — Head of Office of Strategic Development, Macroeconomic Analysis and Forecast, Ministry of Economic Development and Industries of Irkutsk Region, Irkutsk, e-mail: strateg.oxana5@mail.ru.