

Госпрограммы. Региональный аспект



Ирина Илмаровна АХОКАС,
министр финансов Республики Карелия

Сегодня на региональном уровне накоплен достаточный опыт программно-целевого бюджетирования. Как отмечено в совместном докладе Совета Федерации и Министерства финансов РФ, «по многим параметрам внедрение государственных программ субъектов РФ опережает процесс внедрения государственных программ на федеральном уровне. Субъекты РФ, столкнувшись с большим количеством проблем, уже самостоятельно сформулировали варианты их решений»¹.

¹ Доклад Совета Федерации Федерального собрания РФ и Министерства финансов РФ «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации», с. 12.

Нормативное правовое регулирование

Перечень государственных программ Республики Карелия и порядок их разработки, реализации и оценки эффективности приняты правительством региона в 2012 году. Кроме того, были утверждены методические указания по разработке, реализации, оценке эффективности региональных госпрограмм и оценке эффективности расходов на их реализацию.

Впервые инструмент государственных программ в бюджетном процессе использован в регионе в 2012 году при формировании проекта республиканского бюджета на 2013–2015 годы. В состав закона о бюджете вошла пилотная государственная программа «Развитие агропромышленного комплекса и охотничьего хозяйства Республики Карелия на 2013–2020 годы».

Бюджет на 2014–2016 годы формировался уже полностью в программном формате. При этом отдельные направления расходов в 2014 году были включены в закон на основании проектов государственных программ. Удельный вес программных расходов в общем объеме расходов бюджета республики по итогам исполнения в 2014 году составил 92,5%, в 2015 году — 95,1% (рисунок 1). В Республике Карелия практика внедрения программно-целевых инструментов бюджетного планирования в части используемых методологических подходов при формировании и оценке эффективности программ в основном соответствует общероссийскому опыту. Но есть и региональные особенности, в числе которых можно отметить следующие:

- оценка проектов госпрограмм на этапе их формирования и утверждения по критериям качества показателей и программных мероприятий, а также на предмет соответствия госпрограммы приоритетам и целям социально-экономического развития на основе формализованной методики. Это позволяет сделать процесс составления проектов государственных программ более открытым, стандартизированным, что в свою очередь повышает качество подготовки таких проектов;

- чтобы оценка эффективности реализации государственных программ была объективной, создается система, которая будет включать в себя оценку основных мероприятий в рамках соответствующих целей и задач подпрограмм.

Аналогичные положения предусмотрены и в отношении целевых индикаторов (показателей) — они определяют корреляцию показателей с целью государственной программы и с целями и задачами подпрограммы. Это позволяет сформировать методику оценки эффективности реализации госпрограмм таким образом, чтобы определять результативность как государственной программы в целом, так и ее подпрограмм.

Результаты оценки эффективности госпрограмм за 2015 год

В соответствии с утвержденными методиками на основании отчетов о реализации государственных программ в республике проводится ежегодная оценка эффективности реализации каждой госпрограммы. В мае 2016 года комиссия по оценке результативности деятельности органов исполнительной власти, созданная при Правительстве Республики

Карелия, рассмотрела итоги реализации государственных программ за 2015 год и оценку их эффективности. Большинство госпрограмм предложено к дальнейшей реализации, а две, получившие неудовлетворительные оценки эффективности, будут сформированы заново в 2016 году.

В числе системных проблем, связанных с качеством разработки государственных программ, можно выделить следующие:

- излишняя детализация задач госпрограмм и подпрограмм, что в отдельных случаях ведет к перегруженности индикаторами и показателями результатов, создает обособленность этих задач;
- отступление от единых подходов и форматов при формировании госпрограмм и необходимость их внеплановой корректировки в ходе исполнения бюджета текущего финансового года в связи с обязательностью соблюдения отдельных требований к нормативным правовым актам субъектов РФ в случае финансирования мероприятий государственных программ из федерального бюджета;
- включение в государственные программы отдельных показателей, которые не отражают степень решения задач, а также показателей, не отвечающих критериям измеримости и точности.

Методология совершенствуется

Нормативное правовое регулирование в сфере государственных программ в Республике Карелия постоянно развивается с учетом опыта их реализации. Так, в июне 2015 года в порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ внесены изменения, в результате которых:

- разграничены и регламентированы полномочия двух региональных министерств — экономического развития и финансов — по оценке эффективности государственных программ и эффективности расходов на их реализацию на основании единой методики, а также определено участие контрольно-счетной палаты республики и депутатов Законодательного собрания Карелии в рассмотрении проектов государственных программ субъекта РФ;
- реализован механизм рассмотрения оценки эффективности реализации государственных программ комиссией по оценке результативности деятельности органов исполнительной власти республики, созданной при правительстве региона;
- установлено обязательное требование по актуализации сведений о государственных программах в автоматизированной системе плани-

рования и анализа исполнения бюджета Республики Карелия.

Бюджет 2016 года

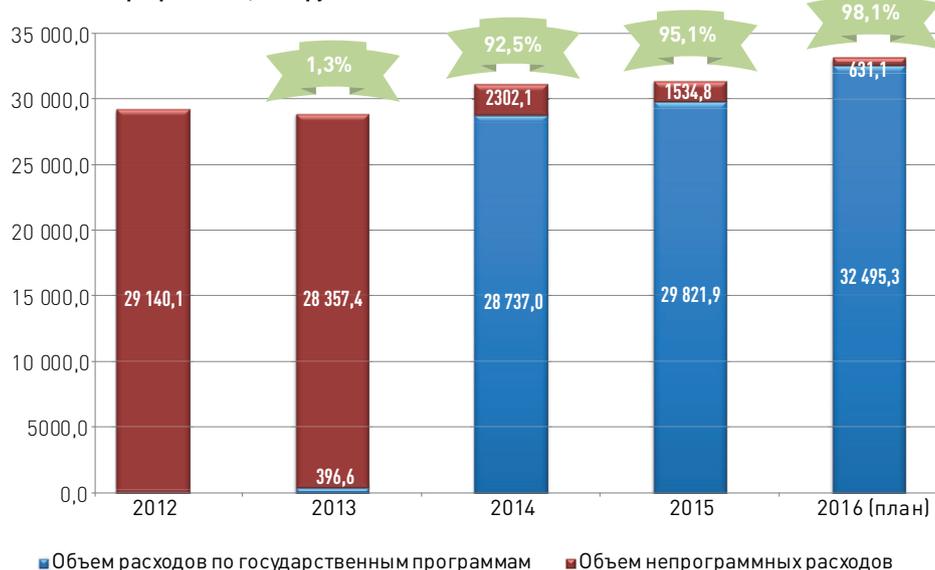
Особенностью формирования проекта бюджета республики на 2016 год стало отражение бюджетных ассигнований не только в разрезе государственных программ и их подпрограмм, но и в разрезе основных мероприятий. Сделать это позволили изменения, внесенные в порядок применения бюджетной классификации РФ, и увеличение разрядности кода целевой статьи расходов бюджета. В результате обеспечена увязка бюджетных ассигнований непосредственно с основными мероприятиями и соответствующими им целевыми показателями (индикаторами). В 2016 году в объеме бюджетных ассигнований 98,1% расходов бюджета сформировано по программным направлениям деятельности.

Повышение открытости

Переход на планирование бюджетных ассигнований в разрезе мероприятий госпрограмм в Карелии осуществляется при использовании единой интегрированной информационной системы управления бюджетным процессом, в которой решаются задачи по комплексному и взаимосвязанному использованию всех инструментов стратегического планирования. Использование автоматизированной системы позволяет упростить и унифицировать процессы подготовки проектов государственных программ, внесения изменений в них, обеспечить формирование отчетности и оценки эффективности в автоматическом режиме.

В рамках работы по повышению открытости бюджетных данных и деятельности органов исполнительной власти в целом последние на своих официальных сайтах размещают утвержденные госпрограммы и отчеты об их реализации. На официальном портале Республики Карелия размещены все утвержденные государственные программы, а также сводные годовые доклады об их реализации. Кроме того, с информацией

Рисунок 1. Динамика объема расходов бюджета Республики Карелия, формируемых государственными программами, млн руб.



о государственных программах республики можно ознакомиться в информационно-аналитической брошюре «Бюджет для граждан».

Госпрограммы: инструменты выравнивания

Задача выравнивания бюджетной обеспеченности, связанная с созданием равных условий для исполнения расходных обязательств, реализуется в рамках госпрограммы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». При этом основной формой бюджетного выравнивания является распределение дотации из федерального бюджета.

Стоит отметить, что принятие государственных программ РФ и регионов существенно не изменило суть выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов, и оно по-прежнему остается фрагментарным. Тем не менее в ходе реализации госпрограмм РФ в субъекты поступают значительные финансовые ресурсы. Это, например, субсидии из федерального бюджета на исполнение расходных обязательств регионов, субвенции из Федерального фонда обязательного медицинского страхования, средства Государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на переселение граждан из аварийного жилого фонда. Однако не всегда при их распределении комплексно учитывается необходимость бюджетного выравнивания для обеспечения сопоставимых условий регионального развития (рисунки 2). Отдельного внимания заслуживают вопросы, возникающие при исполнении государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» и аналогичных региональных программ. При этом можно выделить следующие проблемы.

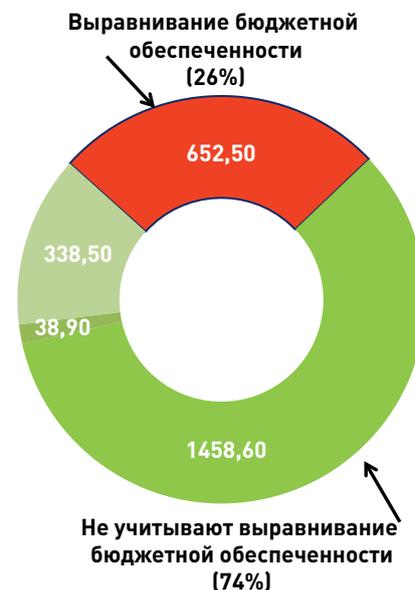
Расчет платежа субъекта РФ на обязательное медицинское страхование неработающего населения не учитывает степень сбалансированности бюджета. Так, Республика Карелия, имеющая один из самых

низких коэффициентов бюджетной обеспеченности, осуществляет расходы наравне с другими территориями, поскольку законодательством не предусмотрена дифференциация размера платежей в расчете на одного гражданина в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности (рисунки 3). Одновременно распределение субвенции из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования субъектам РФ в рамках исполнения государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» учитывает уровень среднемесячной заработной платы в субъектах, что позволяет получать больший объем субвенции регионам с более высоким уровнем оплаты труда. И регионы, имеющие финансовые возможности для обеспечения высокого уровня заработной платы в бюджетной сфере, получают больший объем финансовой помощи из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (рисунки 4).

Расчет тарифа страхового взноса в зависимости от уровня заработной платы позволит увеличить сбалансированность финансовых потоков платежей за неработающее население из бюджетов регионов и субвенций из Федерального фонда обязательного медицинского страхования в бюджеты регионов. Это будет способствовать выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов РФ и позволит исключить условия для дальнейшей дифференциации уровня заработной платы медицинских работников в регионах.

Еще одна форма межбюджетных отношений — предоставление субсидий на реализацию государственных программ субъектов РФ. Требования к объему финансового обеспечения расходных обязательств в зависимости от уровня дотационности регионов существенно ограничивают возможности участия субъектов РФ с низкой бюджетной обеспеченностью в реализации значимых федеральных государственных программ. По большинству государственных программ РФ минимальная доля участия для таких субъектов, как Республика Карелия, составляет 30%, по отдель-

Рисунок 2. Финансовые потоки на исполнение расходных обязательств субъектов РФ в рамках государственных программ (по данным 2016 г.), млрд руб.



- Дотации из федерального бюджета (включая иные дотации)
- Субвенции из ФФОМС в бюджеты ТФОМС
- Финансовая поддержка субъектам РФ из ГК — Фонда содействия реформированию ЖКХ
- Субсидии из федерального бюджета

ным превышает 50%. Но реализация действующих приоритетных направлений государственных программ на территории региона является основным инструментом развития (а в отдельных случаях — единственным) (таблица 1). Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, утвержденные Правительством РФ (постановление от 30 сентября 2014 года № 999), предусматривают, что в методиках распределения субсидий между регионами необходимо учитывать уровень расчетной бюджетной обеспеченности. При этом правилами предоставления и распределения конкретных субсидий в рамках реализации госпрограмм при определении уровня финансирования расходного обязательства субъекта РФ, источником финансового обеспечения которого является субсидия, учитывается уровень дотационности региона, а не уровень бюджетной обеспеченности.

Рисунок 3. Отношение расходов бюджетов отдельных субъектов СЗФО на платежи за неработающее население к сумме налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов и дотаций из федерального бюджета (по данным 2016 г.), %

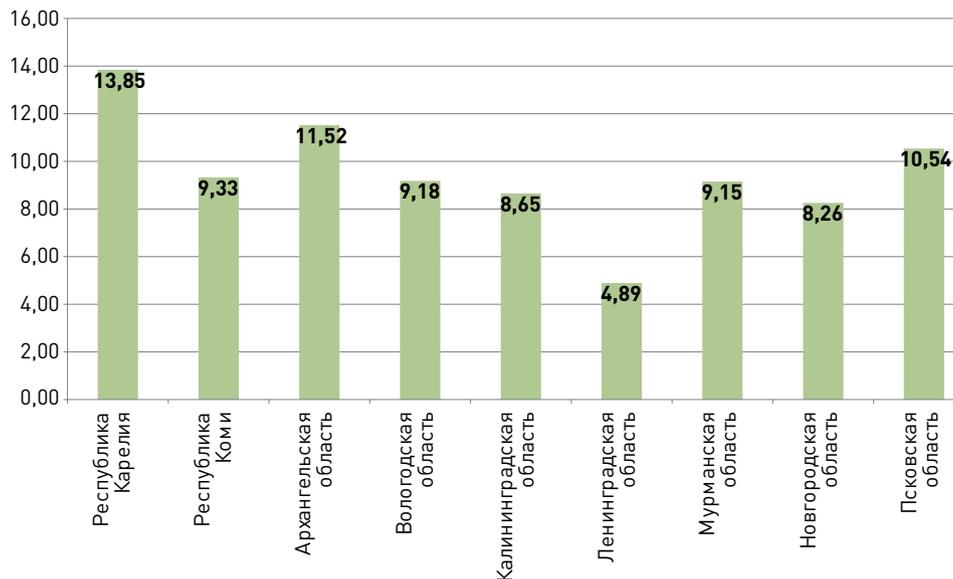
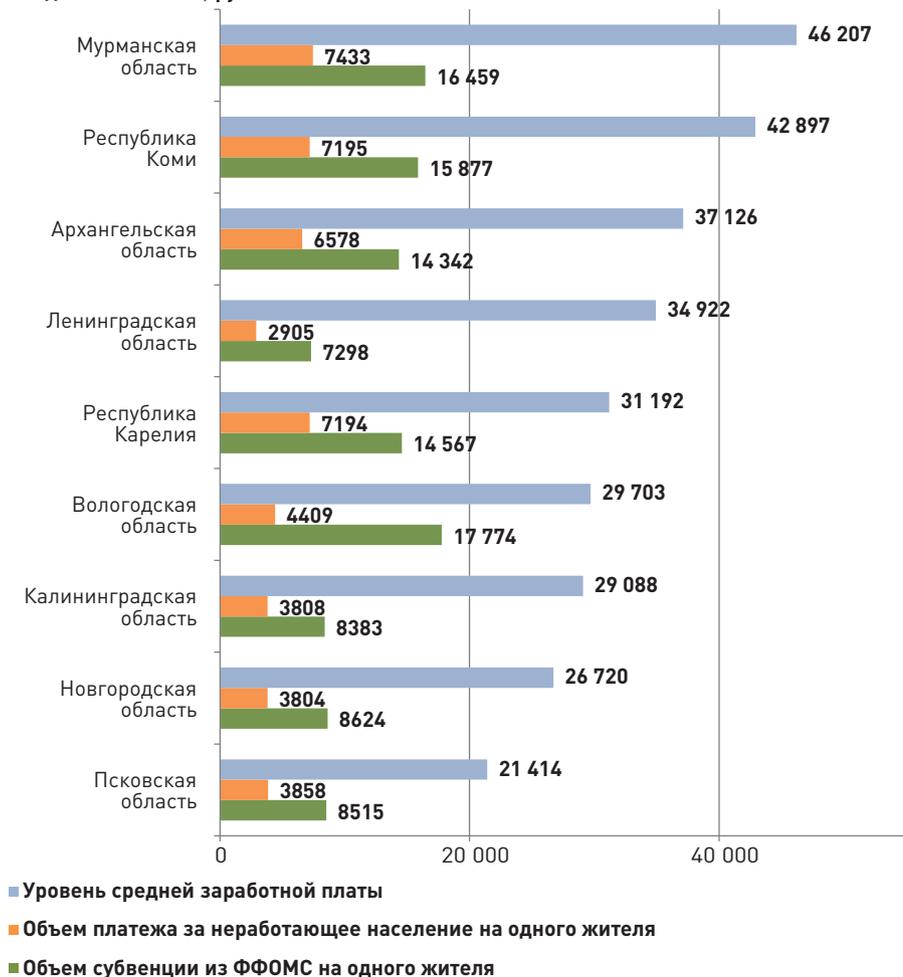


Рисунок 4. Сравнение объемов субвенции из ФФОМС, платежей за неработающее население в расчете на одного жителя и уровня средней заработной платы отдельных субъектов СЗФО (по данным 2016 г.), руб.



На наш взгляд, показатель дотационности региона не в полной мере объективно отражает бюджетную обеспеченность. Так, в Карелии доля дотаций в объеме собственных доходов консолидированного бюджета не превышает 20% (минимальный уровень софинансирования применяется только к территориям, где этот показатель составляет 40%). При этом, например, в 2016 году республика входит в число десяти наименее обеспеченных территорий по уровню бюджетной обеспеченности (таблица 2).

Продолжая разговор о субсидиях из федерального бюджета, передаваемых бюджетам субъектов в рамках государственных программ РФ, необходимо отметить еще одну проблему. Распределение трансфертов после принятия региональных законов о бюджете и утверждения госпрограмм делает необходимой корректировку программ: дополнение программ новыми мероприятиями, редакцию показателей достижения целей и решения задач, исходя из новых финансовых возможностей.

Можно также отметить, что на изменение показателей достижения целей и решения задач, а также сумм расходов бюджетов часто влияет сразу несколько факторов, а в большинстве случаев — одновременное решение задач по нескольким госпрограммам. Например, одним из целевых индикаторов государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» наряду с отраслевыми показателями обеспеченности врачами и уровня их заработной платы является показатель средней продолжительности жизни при рождении. Тем не менее невозможно утверждать, что на продолжительность жизни влияет только реализация указанной государственной программы (по разным оценкам, продолжительность жизни зависит от развития сферы здравоохранения не более чем на 30%), а защита населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечение общественного порядка и меры социальной поддержки граждан на продолжительность жизни не оказывают никакого влияния. Подобные

примеры можно привести и по другим государственным программам.

Возможно, было бы разумным исключение таких показателей из состава отраслевых госпрограмм с одновременным их выведением на надпрограммный уровень. Одним из вариантов может быть утверждение перечня показателей по программным блокам. А их достижение, в свою очередь, возможно оценивать, например, в рамках рассмотрения сводных годовых докладов о реализации государственных программ.

Задачи на перспективу

В ближайшей перспективе в республике будет реализован очередной этап регионального стратегирования, связанный с принятием Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которым сформированы новые требования к содержанию документов долгосрочного характера как федерального, так и регионального уровня. Несмотря на отмечаемое экспертами теоре-

тическое противоречие бюджетного планирования и планирования долгосрочного социально-экономического развития, в новой редакции Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2020 года появляется отдельный блок, связанный с оценкой финансовых ресурсов, необходимых для ее реализации, который учитывает имеющиеся бюджетные ограничения. Одновременно необходимо проанализировать качество планирования целевых индикаторов и показателей государственных программ регионального уровня, степень их соответствия поставленным целям, задачам и расходам бюджета на их достижение.

Таким образом, рассмотренная практика Республики Карелия по реализации и оценке эффективности госпрограмм, краткий анализ хода реализации государственных программ, а также сформулированные предложения по совершенствованию указанного инструмента программно-целевого планирования позволяют сделать обобщающие вы-

воды. Во-первых, внедрение инструмента государственных программ как на федеральном, так и на региональном уровне актуально, а во-вторых, его дальнейшее совершенствование необходимо. В том числе в целях рационального распределения ресурсов между субъектами РФ при реализации государственных программ РФ, на наш взгляд, необходимо применение критериев бюджетной обеспеченности и механизмов бюджетного выравнивания. Выработанные на региональном уровне, в том числе в Республике Карелия, подходы и полученные практические результаты могут быть использованы и на федеральном уровне. Решение поставленных вопросов при тесном взаимодействии всех участников бюджетного процесса, по нашему мнению, положительно скажется не только на уровне бюджетной обеспеченности отдельных регионов, но и посредством повышения эффективности использования бюджетных средств будет способствовать решению проблем финансовой устойчивости субъектов РФ в целом.

Таблица 1. Сравнение уровня расчетной бюджетной обеспеченности и уровня дотационности отдельных субъектов СЗФО, учитываемого при предоставлении субсидий из федерального бюджета (по данным 2016 г.)

Субъекты РФ	Уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций	Уровень дотационности, учитываемый при предоставлении субсидий из федерального бюджета, %	Уровень софинансирования при предоставлении субсидий из федерального бюджета, %
Республика Карелия	0,673	Менее 40,0	70,0
Архангельская область	0,701	Менее 40,0	70,0
Вологодская область	0,834	Менее 40,0	70,0
Мурманская область	0,975	Менее 40,0	70,0
Ленинградская область	1,324	Менее 40,0	70,0
Новгородская область	0,882	Менее 40,0	70,0
Псковская область	0,696	Менее 40,0	70,0
Калининградская область	0,861	Менее 40,0	70,0

Таблица 2. Сравнительный анализ уровня софинансирования региональных программ расселения аварийного жилищного фонда по отдельным регионам СЗФО (по данным 2016 г.)

Субъекты РФ	Отношение расходов бюджетов субъектов РФ на региональные программы переселения к сумме налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов и дотаций из федерального бюджета, %	Уровень софинансирования за счет средств ГК — Фонда содействия реформированию ЖКХ, %	Уровень расчетной бюджетной обеспеченности на 2016 г.
Республика Карелия	6,2	56,0	0,673
Республика Коми	1,9	54,0	0,965
Архангельская область	6,3	56,0	0,701
Вологодская область	5,1	49,0	0,834
Мурманская область	1,8	46,0	0,975
Ленинградская область	4,6	34,0	1,324
Новгородская область	3,1	46,0	0,882
Псковская область	4,8	43,0	0,696
Калининградская область	1,9	39,0	0,861