

## Структура системы целеполагания органов исполнительной власти Иркутской области

*В. В. Теленкевич  
Департамент экономики Иркутской области,  
Иркутский государственный университет, г. Иркутск*

Бюджетирование, ориентированное на результат, как инструмент повышения качества управления бюджетными средствами успешно применяется в США, Великобритании, Австралии и в других развитых странах уже не одно десятилетие. Тем не менее, в России, несмотря на то, что необходимость внедрения в практику бюджетного планирования элементов программно-целевого метода неоднократно подчеркивалась в основных программных документах страны (первые из них датированы еще 2000 г.), реальные шаги по реализации принципа эффективного расходования государственных средств были предприняты правительством РФ только по прошествии 4 лет, когда было принято постановление от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», ставшее отправной точкой в регулировании процедуры внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в практику финансового среднесрочного планирования на федеральном уровне.

Так, в качестве цели новой модели бюджетирования заявлено формирование четко прослеживаемой взаимосвязи между затрачиваемыми финансовыми ресурсами государства и получаемыми результатами. Другими словами, реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации ориентировано на осуществление перехода от финансирования собственно бюджетных учреждений и органов власти к финансированию предоставляемых ими услуг. В конечном счете, по мнению разработчиков реформы, это должно привести к повышению качества бюджетных услуг при одновременной экономии бюджетных средств.

Активное внедрение БОР как одного из направлений реформирования бюджетного процесса в России стартовало в 2004 г. одновременно с началом формирования нормативно-правовой базы, регламентирующей данную процедуру. Была образована Правительственная комиссия по повышению результативности бюджетных расходов, а субъекты бюджетного планирования (далее — СБП) приступили к подготовке первых докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности на среднесрочную перспективу (далее доклад).

Результаты выборочного анализа подготовленных в 2005 и 2006 гг. докладов позволили выявить целый набор системных недостатков в организации бюджетного планирования как на уровне СБП, так и в плоскости межведомственных отношений. Безусловно, процесс устранения этих недостатков для выстраивания в конечном итоге эффективной системы бюджетирования займет много времени, но уже сейчас можно многое улучшить.

В первую очередь следует отметить, что при сопоставлении целей, задач, программ и показателей докладов с целями правительства РФ и возможными показателями к ним становится очевидным, что покрытие целей правительства РФ целями, задачами и программами СБП в значительном числе случаев оказывается фрагментарным. Более того, значительная часть целей правительства РФ оказывается невыполнимой из-за отсутствия координации между СБП при попытке достигнуть отдельных подцелей соответствующих целей правительства РФ.

Одной из попыток увязать декларируемые цели развития Российской Федерации и СБП (в данном случае — Иркутской области) является система целеполагания органов исполнительной власти (далее — система), принятая и разработанная администрацией области.

Цель системы — проведение оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Иркутской области. Оцениваются эффективность расходования бюджетных средств, динамика изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровень социально-экономического развития региона, степень внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям регионального управления.

Результаты оценки позволяют определить зоны, требующие приоритетного внимания региональных и муниципальных властей, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности региональных органов исполнительной власти, в том числе по оптимизации неэффективных расходов, а также выявить внутренние ресурсы (финансовые, материально-техни-

ческие, кадровые и так далее) для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.

Как и в случае со стратегическими целями РФ, оценка осуществляется в социально-экономической сфере по следующим направлениям: повышение благосостояния и качества жизни населения, повышения уровня национальной безопасности, обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста, создание потенциала для будущего развития. Для каждого направления были определены основные цели, способствующие его реализации.

Кроме плановых назначений на среднесрочную перспективу, для каждого индикатора определен ряд характеристик:

1. Центр ответственности.
2. Источник информации.
3. Срок предоставления.

Кроме вертикального взаимодействия компонентов системы, а именно прямого подчинения направление — цель — задача — индикатор, также необходимо отметить наличие серьезного горизонтального взаимодействия. Ряд задач и особенно индикаторов зависят друг от друга. Наиболее сильно это взаимодействие прослеживается на примере группы показателей исполнения расходных обязательств.

Одним из показателей эффективности бюджетной политики является исполнение обязательств по расходам консолидированного бюджета в области в полном объеме. Индикатор «Расходы консолидированного бюджета» как раз и отражает эффективность политики в этом направлении. Фактическое значение данного индикатора, кроме того, влияет на исполнение иных связанных индикаторов.

Можно также увидеть зависимость иных показателей уже от полученной группы индикаторов. Так индикатор «Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося» находится в прямой зависимости от индикаторов «Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на общее образование», «Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на начальное профессиональное образование», «Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на среднее профессиональное образование».

Следует также обратить внимание еще на следующий момент: хотя в системе и отсутствует показатель «Численность населения», там наличествует ряд показателей, который определяет его изменение, и ряд показателей, для вычисления которых необходима информация о численности, в частности уже упомянутый показатель «1.6.2.1. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение в расчете на одного жителя».

Оценка эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Иркутской области осуществляется на основании сравнения фактического значения показателей с прогнозным. Прогноз формируется в начале отчетного периода на трехлетний период с возможностью ежегодного уточнения и пролонгации на год вперед. Прогноз показателей формируется на основании фактического значения показателей за предшествующие периоды, макроэкономического прогноза развития Иркутской области и показателей, достижение которых ожидается в результате исполнения документов стратегического планирования Иркутской области (стратегии и программы социально-экономического развития).

Система — механизм внедрения контроля плановых заданий для структурных подразделений администрации. Система призвана заложить в администрации области принципы корпоративного управления, когда перед каждым подразделением поставлены четко определенные цели, вытекающие из общих целей социально-экономической политики региона, определены индикаторы, характеризующие степень выполнения целей, центры ответственности — исполнительные органы государственной власти области.

В конечном итоге система — это лишь первый шаг к построению общей системы БОР. Проводящаяся на базе системы оценка деятельности в дальнейшем должна послужить основанием для разработки мотивационного механизма деятельности органов исполнительной власти, привести систему распределения расходов бюджета от затратного к ориентированному на результат. Сопоставление объемов затрат, приходящихся на различные направления деятельности исполнительной власти, с непосредственными результатами ее деятельности, что является одной из целей системы, и должно послужить этому.