

УДК 336

Проблемы финансирования долгосрочных муниципальных целевых программ

Маргарита Александровна Моисеенко

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Россия
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 69
E-mail: margarita.88@list.ru

Аннотация. В статье рассматривается содержание и практика применения долгосрочных муниципальных целевых программ. Проведен анализ программных документов, реализуемых на территории города Сочи. Выявлены проблемы, препятствующие эффективному использованию программно-целевого подхода к планированию. На основе проведенного исследования уточнен состав источников финансирования программ, даны рекомендации по совершенствованию управления целевой программы, обозначены преимущества перехода к программному бюджету.

Ключевые слова: программный бюджет; государственная программа; долгосрочная государственная (муниципальная) целевая программа; источники финансирования; межмуниципальное сотрудничество.

Введение. Применение долгосрочных муниципальных целевых программ (далее – ДМЦП) в настоящее время стало актуальным аспектом теории финансов. В условиях концепции перехода от сметного планирования к результативному бюджетированию такие программы приобретают статус приоритетного экономического инструмента, который позволяет сконцентрировать усилия для системного решения социально-экономических проблем, обеспечить прозрачность и обоснованность выбора ключевых целей, которые требуется реализовать в определенный временной период. При этом, несмотря на накопленный опыт, до настоящего времени существуют определенные недостатки в их применении, управлении и финансировании.

Материалы и методы. Теоретическую основу статьи составили работы ведущих специалистов в области финансов, публикации в научной периодической печати, материалы научно-практических конференций и семинаров, посвященных вопросам планирования и финансового обеспечения целевых программ. В рамках исследования была использована нормативно-правовая база Администрации города Сочи, городские целевые программы, отчеты об их исполнении, а также иные справочно-аналитические материалы.

Статья написана на основе общенаучных методов анализа, группировки, сравнения, с учетом системного подхода к рассматриваемой проблематике.

Обсуждение проблемы. Начиная с 2010 года, начался переход к программной структуре бюджета. В этих целях было решено разработать новый инструмент – государственную программу, под которой понимается система взаимосвязанных по целям, задачам, срокам и ресурсам мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [1]. В отличие от реализуемых в настоящее время целевых программ различного уровня цель применения новационного инструмента более глобальна, что, в свою очередь, предполагает больший временной период ее реализации, укрупнение масштаба мероприятий и необходимых ресурсов. При этом государственная программа объединит федеральные целевые программы и подпрограммы, в том числе и ведомственные и иные отдельные мероприятия органов государственной власти.

Особую актуальность в сложившихся условиях приобретает практика реализации государственных программ на местном уровне. Для того чтобы данный инструмент заработал более эффективно, следует разрешить существующие проблемы, присущие в том числе разработке, реализации и финансированию ДМЦП.

Прежде всего следует отметить, что ДМЦП – это комплекс мероприятий, реализуемых органами исполнительной власти в рамках полномочий и материальных ресурсов соответствующих публично-правовых образований для достижения долгосрочных целей

социально-экономического развития [2]. Особенностью рассматриваемого инструмента является определение, исходя из общеэкономической значимости, социальной, экологической и институциональной целесообразности состава ключевых направлений развития и очередности их реализации с учетом возможностей финансирования из всех уровней бюджетной системы [3].

На местном уровне, как правило, подготавливается Порядок принятия решений о разработке городских целевых программ, их формирования и реализации, в котором прописываются порядок отбора проблем для программной разработки, формирование целевой программы, ее представление, утверждение, финансирование, управление реализацией, контроль за ходом ее выполнения, корректировка и продление сроков реализации мероприятий. Так, на территории города Сочи разработан и активно применяется аналогичный Порядок [4], который описывает основные понятия, ключевые признаки, присущие муниципальной целевой программе (табл. 1), ее структуру, виды, этапы работы с программой и некоторые другие положения.

Таблица 1

Характерные черты ДМЦП¹

№	Свойство	Характеристика
1	Целевая направленность	Выражается направленностью программных мероприятий на достижение конечной цели в виде решения общей проблемы
2	Адресность	Рассматривается как нацеленность на конкретных лиц
3	Временной интервал	Означает, что программные мероприятия должны быть реализованы в строго установленные сроки
4	Программный характер	Характеризуется разработкой единого плана проведения комплекса взаимосвязанных, согласованных программных мероприятий и действий, направленных на решение проблемной ситуации
5	Системность	Обеспечивает сочетание всевозможного разнообразия мероприятий и действий, обеспечивающих достижение поставленной цели
6	Вариативность	Предусматривает наличие как минимум двух сценариев реализации целевой программы
7	Ресурсообеспеченность	Свидетельствует о наличии в необходимом объеме ресурсов для проведения целереализующих мероприятий
8	Результативность	Выражает степень достижения запланированных результатов
9	Эффективность	Определяет соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами

Одним из необходимых условий достижения положительного социально-экономического эффекта посредством применения ДМЦП является обеспечение должного управления их реализацией, которое в современных условиях сопряжено с наличием целого ряда проблем, в том числе:

1. Некоторые программы характеризуются нечеткостью целей и задач, некорректностью их постановки, что приводит к затруднению процесса проверки их достижения; существуют примеры их несоответствия заявленным результатам. Слабо выделяются приоритеты в реализации программы, что негативно сказывается на ее эффективности и результативности: сокращение финансирования по программе влечет урезание финансового обеспечения по всем мероприятиям, от выполнения которых зависит смысл программы.

Наиболее значимым элементом в управлении ДМЦП является их своевременное и достаточное финансирование из различных источников. Так, анализ ДМЦП, реализуемых на территории города Сочи в 2012 году, позволяет сделать вывод: основными источниками финансирования программных документов являются средства бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и внебюджетные источники. Доля каждого из них представлена на рис. 1.

¹ Составлена автором по материалам [3, 4].

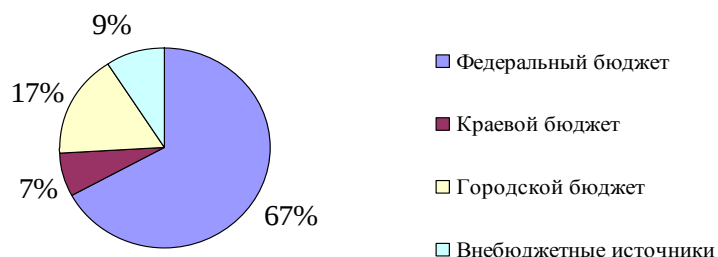


Рис. 1. Соотношение источников финансирования программных документов

Подобное распределение характерно для многих муниципальных образований, то есть преобладающую долю в обеспечении программ необходимыми ресурсами занимают бюджетные средства. Однако в условиях, когда бюджетное финансирование ограничено и постоянно увеличивается потребность в финансовых ресурсах для реализации программ, необходимо разработать такой механизм, который обеспечивал бы концентрацию и стимулировал приток финансовых ресурсов из внебюджетных источников.

В настоящее время подобный механизм привлечения и управления средствами, получаемыми не из бюджета, во многих случаях неэффективен либо вообще отсутствует: уделяется незначительное внимание информированию о целях и задачах программы, привлечению возможных инвесторов; обязательства по софинансированию носят размытый характер. Зачастую планируемые объемы внебюджетных средств определяются как простая разность между общей потребностью в необходимых ресурсах и предполагаемыми объемами бюджетного финансирования. Кроме того, существует практика заведомого завышения заказчиком объемов внебюджетных средств в целях принятия программы. Помимо этого, органы местного самоуправления не обладают действенными рычагами по обеспечению инвесторами исполнения взятых обязательств.

Значительную роль для успешной реализации программ играет механизм их финансирования. Так, 20 целевых программ, реализуемых в городе Сочи, за исключением Программы «Развитие отрасли «Культура», содержат раздел «Финансовое обеспечение». Однако из рассмотренных документов лишь в 5 из них определены не только объемы финансирования в разбивке по источникам и во временном аспекте, но и положения, касающиеся механизма финансирования. В иных случаях все сводится к тому, что обоснование потребности в необходимых финансовых ресурсах произведено на основании смет расходов аналогичных мероприятий с учетом индексов дефляторов.

Достаточно подробно механизм финансирования приведен по программе «Обеспечение строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического и бальнеологического курорта», согласно которой привлечение средств федерального бюджета осуществляется в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета Краснодарскому краю на реализацию краевой целевой программы. Финансирование осуществляется на условиях пропорционального софинансирования с привлечением средств федерального, краевого и местного бюджета. При этом уровень софинансирования расходного обязательства муниципального образования за счет субсидий из краевого бюджета устанавливается в размере не более 98 % общего объема расходного обязательства на реализацию целевой программы.

2. Необходимым условием успешной реализации долгосрочной муниципальной целевой программы является наличие эффективной системы мониторинга, которая в настоящее время рассматривается как разовая задача в обеспечении подготовки ежегодного отчета о реализации программы заказчиком. Его механизм слабо проработан: отсутствуют требования к периодичности проведения, составу запрашиваемых данных и способам их получения. Зачастую он сводится к контролю отдельных мероприятий, при этом отслеживается выполнение запланированных объемных показателей по ним, а не решение поставленных задач.

3. Существующий механизм оценки эффективности программ затрудняет проведение сравнительного анализа и оценки различных программ в течение всего срока их реализации. Отсутствие единой методики оценки приводит к некорректным результатам, а

также упускает из вида отрицательные и иные эффекты, которые не имеют стоимостного выражения.

4. Низкая заинтересованность субъектов, участвующих в реализации программы, ввиду отсутствия санкций и поощрений за эффективное (неэффективное) использование бюджетных средств.

5. В случае неэффективной реализации программы персональная ответственность руководителя замещается ответственностью программы, то есть вместо наложения взыскания на должностное лицо происходит сокращение финансирования по программе.

Решение перечисленных проблем позволит воспользоваться преимуществами долгосрочных муниципальных целевых программ как эффективного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов.

Результаты. В этой связи следует определить круг всевозможных источников финансирования долгосрочных муниципальных целевых программ, уделив особое внимание внебюджетной составляющей (рис. 2).

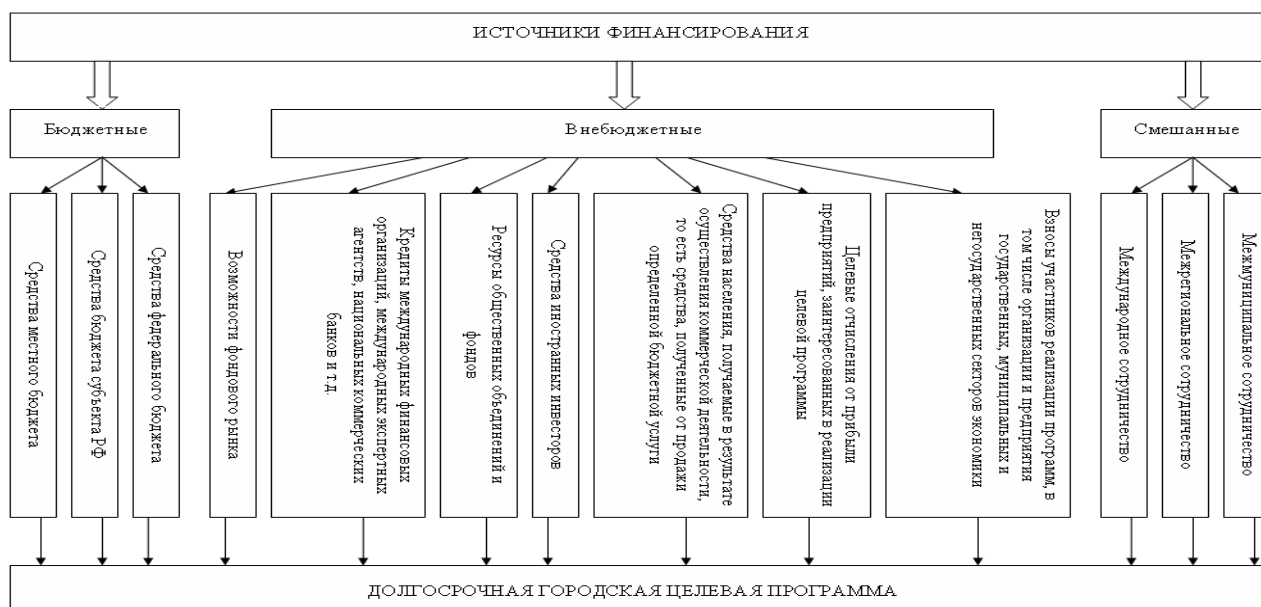


Рис. 2. Структура финансирования долгосрочных городских целевых программ¹

При этом ни один из указанных источников не является единственно возможным и гарантированным для финансирования целевой программы. Автором в отдельную группу выделены смешанные источники, которым отдается предпочтение, поскольку они могут включать и средства бюджетов, и средства иных лиц, заинтересованных в исполнении программы.

Особого внимания заслуживает разработка финансового механизма межмуниципального сотрудничества, который может применяться как:

1) софинансирование мероприятий на основе объединения материальных, хозяйственных, трудовых, финансовых и иных ресурсов в рамках созданного фонда без образования юридического лица за счет целевых взносов учредителей, а также привлеченных внебюджетных средств;

2) заключение договора на приобретение услуг (финансирование осуществляется на основании заключенного муниципального контракта, внесение членских взносов, предоставление субсидий учреждению его собственником, который получает на эти цели межбюджетные трансферты от других муниципальных образований).

Однако межмуниципальное финансовое взаимодействие может повлечь за собой ряд проблем, в том числе утрату значительной части влияния и контроля местными властями над хозяйствующими субъектами, задействованными в реализации мероприятий; ограниченность реализации интересов одного территориального объединения обеспечением интересов другого муниципального образования; для небольших

¹ Составлен автором.

муниципалитетов существует риск в доминирующем положении более крупных образований.

Таким образом, в муниципальных образованиях целесообразно принять положение «О межмуниципальном (межрегиональном) сотрудничестве».

Целесообразно внедрить модель формирования и распределения финансовых ресурсов в рамках использования фонда долгосрочных городских целевых программ (рис. 3). При этом необходимо определенную часть средств держать в резерве и создать страховой фонд от региональных некоммерческих рисков.

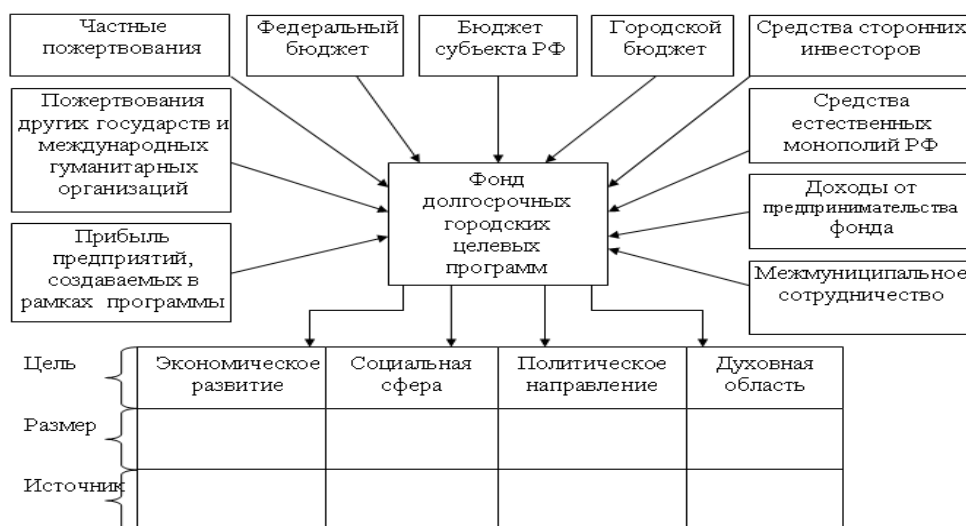


Рис. 3. Финансирование долгосрочных городских целевых программ в рамках единого Фонда¹

В каждом проекте следует предусмотреть наличие раздела по обоснованию размеров страховых гарантий сохранности и возмещения инвестиций, а также упущенной выгоды при возникновении страховых случаев.

Следует определить приоритетность достижения целевых индикаторов. В случае сокращения расходов по программам должна происходить процедура уточнения соответствующих целевых показателей, поиска альтернативных путей. В любом случае сокращение расходов должно приводить либо к утверждению изменений по программе, либо к признанию нецелесообразности дальнейшего продолжения программы.

В этой связи необходимо закрепить критерии, на основании которых может быть сокращено финансирование программ, а также в рамках каждой программы определить и ежегодно уточнять степень важности задач целевой программы; ключевые мероприятия, снижение расходов по которым ставит под угрозу реализацию программы в целом; предельно возможное сокращение финансирования по каждому из мероприятий, при котором сохраняется смысл их осуществления; мероприятия, прекращение которых приведет к заведомо большим потерям, чем продолжение их финансирования для завершения. Целесообразно разработать критерии досрочного прекращения программ, связав их с невозможностью финансирования программы на минимально допустимом уровне, принципиальной недостижимостью заявленных ключевых целей и результатов программы.

Для достижения лучших результатов следует разрабатывать долгосрочные целевые программы в нескольких вариантах, что в свою очередь отражает такой присущий им признак, как вариативность.

Кроме того, в рамках перехода к программному бюджету необходимо оценивать эффективность расходов применительно к государственным программам, к их составляющим, к отраслям, к бюджетным, казенным и автономным учреждениям (таблица 2).

Предлагаемые направления модернизации управления реализацией долгосрочных муниципальных целевых программ оправданны только в том случае, если параллельно будут предприняты активные и своевременные усилия по решению таких внешних проблем,

¹ Составлен автором.

как отсутствие в действующих программах верифицируемых задач, численных показателей результативности и эффективности; незащищенность запланированных бюджетных расходов по целевым программам от ежегодного сокращения; множественность программ и подпрограмм и некоторые другие.

Таблица 2

Оценка эффективности расходования средств на реализацию государственных программ¹

№	Степень достижения результата	Затраченные финансовые ресурсы	Оценка эффективности расходов
1	Результат достигнут	Экономия средств более 15% от запланированных объемов	Очень высокая эффективность
2	Результат достигнут	Экономия средств от 5 до 15% от запланированных объемов	Высокая эффективность
3	Результат достигнут	Затрачены средства с отклонением менее 5 % от запланированных объемов	Эффективно
4	Результат достигнут	Дополнительное расходование средств в объеме от 5 до 15 % от запланированных объемов	Низкая эффективность
5	Результат достигнут	Дополнительное расходование средств в объеме свыше 15 % от запланированных объемов	Неэффективно
6	Результат не достигнут		Неэффективно

Заключение. Таким образом, в целях более эффективного и рационального использования бюджетных средств следует рассмотреть возможность привлечения финансовых ресурсов из различных источников. Проведенное исследование позволило выделить наряду с бюджетными средствами, направляемыми на реализацию городских целевых программ, альтернативные источники финансирования, в том числе такой новационный инструмент, как межмуниципальное сотрудничество.

В конечном итоге совершенствование применения ДМЦП позволит облегчить процедуру перехода к программному формату бюджета и добиться конкретных результатов, в частности повысить прозрачность и результативность государственных расходов, сосредоточить в рамках программ все инструменты, которыми органы государственной власти располагают для развития экономики и повышения качества жизни населения, учесть региональные расходы на аналогичные программы, а также участие государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций, а также внебюджетных фондов.

Примечания:

1. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (в ред. Постановления Правительства РФ от 21.05.2012 № 499) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ» // Собрание законодательства РФ. 09.08.2010. № 32. Ст. 4329.

2. Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р (в ред. Постановления Правительства РФ № 1013 от 07.12.2011) «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» // Собрание законодательства РФ. 12.07.2010. № 28. Ст. 3720.

3. Цвикилевич А.В. Совершенствование управления развитием муниципального образования: Монография. Издательство «Академия Естествознания», 2006.

4. Постановление Главы города Сочи от 2 апреля 2008 г. № 384 (в ред. Постановлений Главы города Сочи от 29.12.2009 № 563) «Об утверждении порядка принятия решений о разработке городских (долгосрочных) целевых программ и их формирования и реализации» // Источник: www.sochiadm.ru – Официальный Интернет-портал МО город-курорт Сочи.

5. Ялмаев Р.А. Специфические особенности применения программно-целевого

¹ Михеев В.В. Кто и как оценит эффективность бюджетных расходов // Бюджет. 15.11.2012.

подхода в управлении объектами в условиях послевоенного восстановления региона // Финансы и кредит. 2007. № 36.

6. Валеев А.Р. Контроль за использованием на местном уровне бюджетных средств и муниципальной собственности // Вестник АКСОР, Москва. 2011. № 4 (19).

7. Гарин Д.В. Основные проблемы перехода субъектов РФ на программный бюджет и пути их решения // Бюджет. 15.10.2012.

8. Зыкова Т. Бюджет сливает нефть // Российская газета. 09.07.2012. № 5827.

9. Иванчина Е.Н. Актуальность перехода к программному бюджету на региональном и местном уровнях // Финансы. 2011. № 11.

10. Карпова Д.П., Карандасов С.И. Программно-целевой метод планирования и финансирования как инструмент повышения эффективности государственных расходов // Финансы и кредит. 2012. № 5(485).

11. Михеев В.В. Кто и как оценит эффективность бюджетных расходов // Бюджет. 15.11.2012.

12. Переходько М.Н. Целевые программы как основной инструмент программно-целевого планирования и управления в регионе // Рубикон. Сборник научных работ молодых ученых. Вып. 55. Ростов-на-Дону, ЮФУ: 2008.

UDC 336

Problems of Long-term Municipal Targeted Programs Financing

Margarita A. Moiseenko

Rostov State Economic University (Educational Institution), Russia
344002 Rostov-na-Donu, st. Bolshaya Sadovaya, 69
E-mail: margarita.88@list.ru

Abstract. The article considers the content and practice of long-term municipal targeted programs application, analyses program documents, implemented in Sochi, identifies problems, preventing efficient use of program-targeted approach to planning, defines the sources of program financing, presents the ways to improve a targeted program management, determines the advantages of transition to program budget.

Keywords: program budget; state program; long-term state (municipal) targeted program; sources of financing; inter-municipal cooperation.