

Андрей Романович Марков
Иван Евгеньевич Шульга
(Всемирный Банк)

Поддержка местных инициатив в ЮФО: инструмент повышения эффективности бюджета и привлечения дополнительных ресурсов для местного развития

1. Особенности централизованного финансирования местного развития. Использование инструмента централизованных бюджетных ассигнований для решения задач местного развития связано с определенными рисками. Во-первых, такой подход может оказаться дорогостоящим для федерального бюджета, не всегда обеспечивая софинансирование на региональном и местном уровне (в т.ч. из средств бизнеса и населения). Во-вторых, существует риск недостаточно эффективного распределения ресурсов, поскольку при отборе проектов для финансирования не в полной мере учитываются реальные приоритеты населения на местах. Наконец, в недостаточной степени используются механизмы «общественного контроля», потенциально позволяющие снизить издержки централизованного контроля. Минимизировать указанные риски можно лишь увязав централизованную финансовую поддержку «сверху» с практической инициативой на местах.

2. Механизм СИФов. Для решения подобных задач Всемирный Банк использует инструмент социальных инвестиционных фондов (СИФ). Этот инструмент был успешно апробирован более чем в 62 странах мира, включая страны Восточной Европы и постсоветского пространства – Румынию, Болгарию, Молдову, Украину. СИФы финансируют отобранные на конкурсной основе микропроекты поселенческого уровня, направленные на развитие местной социальной инфраструктуры (ремонт сельских дорог, ФАПов, клубов, благоустройство территорий, организация освещения, водоснабжения и т.п.). Определение приоритетов и подготовка заявок на финансирование осуществляется совместно органами местного самоуправления и населением. Гранты органам местного самоуправления предоставляются при соблюдении принципов со-финансирования на местном уровне и широкого участия населения в идентификации, реализации и оценке результатов проектов. Для повышения эффективности вовлечения населения и управления программой на местном уровне проводятся специальные информационные и тренинговые мероприятия. Международный опыт показывает, что механизм СИФов позволяет повысить экономическую и финансовую эффективность социальных программ, а также привлечь дополнительное со-финансирование из собственных средств населения, местных бюджетов, бизнеса.

3. Риски использования СИФов в традиционном виде связаны с тем, что, в большинстве стран СИФ создается как институционально обособленная структура, которая использует собственные, параллельные по отношению государственному бюджету, каналы финансирования социальных программ. Как правило, финансирование проектов СИФов осуществляется из средств доноров и международных финансовых организаций. В результате обособленности СИФов государственные социальные программы, реализуемые за счет бюджета, не претерпевают положительных изменений в эффективности, в то время как долгосрочная устойчивость СИФов невысока. В ряде стран функционирование фондов заканчивалось одновременно с проектом Всемирного банка. Дополнительный риск связан с тем, что социальные фонды вытягивают на себя наиболее квалифицированный персонал, в т.ч. из системы государственного управления.

4. ППМИ – адаптированный вариант СИФа. Программа поддержки местных инициатив - инновационный инструмент, основанный на механизме социальных фондов, но адаптированный для России. Подобно традиционным СИФам ППМИ основана на принципах широкого участия населения в определении приоритетов местного развития, идентификации, реализации и мониторинге микропроектов; конкурсного отбора микропроектов; прозрачности распределения средств; поселенческого уровня реализации проектов; обязательности софинансирования из местных бюджетов, собственных средств населения, бизнеса. Однако в отличие от традиционных СИФов ППМИ институционально встроена в существующую систему государственного управления и распределения бюджетных ресурсов. Управление ППМИ будет осуществляться головным федеральным министерством - Министерством регионального развития РФ в координации с другими ключевыми федеральными ведомствами; финансирование - из собственных средств федерального бюджета (субсидий регионам на поддержку социально-экономического развития). Такой подход обеспечит устойчивость программы, возможность с ее помощью эффективно задействовать механизмы и процедуры, уже предусмотренные в действующем бюджетном и муниципальном законодательстве.

5. Ставропольский пилот. В 2007-2008 гг. ППМИ была апробирована в восточных районах Ставропольского края. Программа финансировалась из средств краевого бюджета в ежегодном объеме 35 млн руб. В 2007 г. были отобраны и профинансированы 26 микропроектов, связанных с ремонтом клубов и сельских дорог, строительством детских площадок, организацией водоснабжения. Реализация 80% микропроектов к настоящему моменту полностью завершена. В Ставропольском крае на практике доказали эффективность подхода ППМИ. В большинстве случаев население реально участвовало в определении приоритетов развития и идентификации микропроектов через механизм сходов и собраний. Удалось привлечь значительные внешние средства - уровень софинансирования из местных бюджетов, собственных средств населения и бизнеса составил более 15%. По результатам первых двух волн Правительством СК было принято решение в 3 раза увеличить объем финансирования программы из краевого бюджета. Не менее важно то, что в Ставропольском крае наработан опыт, который может быть использован при подготовке и реализации национальной программы - апробированы механизмы финансирования ППМИ через систему казначейства, подготовлена региональная нормативная методическая база (включая критерии отбора муниципалитетов и микропроектов), проведено базовое обследование восточных муниципалитетов, на основе которого будет построена полноценная система мониторинга и оценки результатов программы.

6. Распространение ППМИ в национальном масштабе. В проект федерального бюджета на 2009-2011 годы на эту программу заложено более 990 млн. руб. (около 38 млн. долл. США). Эти средства пойдут, в первую очередь, на подготовку институциональной базы реализации проекта, широкомасштабную программу тренинга в участвующих регионах и муниципалитетах и комплекс мероприятий по сопровождению, мониторингу и оценке эффективности программы. На федеральном уровне будут поддержаны практические инициативы по повышению (улучшению) социально-экономического положения муниципальных образований во всех регионах РФ. Для непосредственного финансирования микропроектов, по нашему мнению, необходимо использовать инструменты софинансирования, предоставляемые на конкурсной основе под условия принятия (продвижения) структурных реформ. Реализация ППМИ будет начата в 2009 году в пилотных регионах (субъектах РФ), среди которых: Ставропольский край, Астраханская область и Кабардино-Балкарская Республика. В ближайшее время

планируется включить в число пилотных регионов Республику Адыгея. В 2009 году мероприятия проекта будут направлены, в первую очередь, на развитие институционального потенциала в пилотных регионах и на федеральном уровне в целях эффективной реализации программы. Масштабное финансирование микропроектов в пилотных регионах начнется в 2010 году. В 2011-2012 гг. будет возможным постепенное распространение мероприятий в рамках ППМИ среди ряда дополнительно отобранных регионов за пределами ЮФО. В настоящее время Министерство регионального развития РФ при техническом содействии Всемирного Банка дорабатывает детальную концепцию ППМИ в ЮФО.

wb292116

C:\Documents and Settings\wb292116\Desktop\ST-Petersburg Conference\Выступление И.Шульги_final.doc

| ~~15.10.2008 15:38:00~~15.10.2008 15:37:00