

ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ

Миленький А.В., Демидов П.С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимирский филиал, Владимир, e-mail: zero0013@rambler.ru

В статье рассмотрены преимущества и проблемы применения инструмента программного бюджетирования в бюджетном процессе, акцентируется внимание на том, что применение программного бюджета приводит к существенной экономии бюджетных расходов, что доказано опытом развитых стран. Программный бюджет – это и механизм оптимизации распределения бюджетных ассигнований, и механизм повышения эффективности работы общественного сектора. Преимуществами программного бюджетирования являются: направленность на решение стратегических задач, прочная взаимосвязь между финансовой стратегией и тактическими мероприятиями, повышение ответственности и прозрачности деятельности органов государственной власти и возможность оценки эффективности их деятельности на основе формальных критериев. Внедрение инструмента бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает прежде всего решение такой проблемы, как повышение эффективности деятельности контрольно-счетных органов за целевым использованием бюджетных средств, переход от контроля за исполнением сметы расходов к контролю за эффективностью и обоснованностью бюджетных расходов.

Ключевые слова: эффективность бюджетных расходов, финансовый контроль, бюджетирование, ориентированное на результат

PROGRAM BUDGETING: BENEFITS AND PROBLEMS

Milenkiy A.V., Demidov P.S.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir branch, Vladimir, e-mail: zero0013@rambler.ru

The article contains description of benefits and problems of implementing program budgeting in the budgeting process, paying attention to that implementing program budgeting leads to budget cost reduction as proved by developed countries experience. Program budgeting is both: a mechanism for cost distribution optimization and a mechanism for increasing the efficiency of public sector. Advantages of program budgeting are targeting at strategic problems solution, tight relation between financial strategy and tactical measures, increase of responsibility and transparency of governmental activity, ability to assess governmental activity using formal criteria. Implementing result-based budgeting tool supposes most of all solving such problem as increasing of controlling bodies efficiency while controlling targeted use of budget funds, transition from cost control to cost efficiency and reasonability control.

Keywords: budget cost efficiency, financial control, result-based budgeting

Программно-целевой принцип работы бюджетного процесса и переход к формированию бюджетов в разрезе государственных (муниципальных) программ считаются одним из главных способов повышения эффективности бюджетных расходов. На сегодняшний день практически все развитые, а также некоторые переходные и развивающиеся страны уже используют или на пути внедрения такой системы. Результаты довольно неоднозначны в связи с влиянием таких факторов, как разная экономическая конъюнктура, политическая система, система управления государственными финансами и т.д. Несмотря на это, программный бюджет считается приоритетным направлением модернизации общественных финансов во многих странах и опыт таких стран, как Франция, Великобритания, США, Германия, Новая Зеландия и др. подтверждает успешность и необходимость проведения программных реформ для достижения повышения эффективности государственных расходов.

Целью исследования является выявление преимуществ программного бюджетирования.

Информационную и статистическую основу исследования составили научные публикации по вопросам экономики и финансов общественного сектора, а также статистические данные, материалы, используемые органами финансового контроля, электронные ресурсы сети Интернет.

Результаты исследования и их обсуждение

Экономисты в своих работах решают проблему недостаточности ресурсов путем необходимости их эффективного использования и распределения для максимального удовлетворения потребностей общества. Поэтому во всех странах важно контролировать и оценивать эффективность расходов бюджетных средств. Для этого выделяют приоритетные программы, которые следует реализовать в первую очередь, проводить постоянную оценку уже использо-

ванных средств и в случае их неэффективного использования перераспределять [5].

Из опыта развитых стран следует, что концепцию программного бюджетирования используют для достижения следующих целей: облегчение расчетов общей стоимости программной деятельности; повышение эффективности фискального контроля; улучшение результативности государственного аппарата путем перераспределения полномочий в рамках осуществления конкретных программ и достижение согласованности между бюджетами всех уровней бюджетной системы; использование рациональных подходов к распределению ресурсов и оптимизация структуры бюджетных расходов; повышение качества предоставления государственных услуг и оценка рентабельности их оказания; повышение прозрачности бюджетного процесса.

Внедрение программного бюджета впервые было предпринято в США в 1950-х гг. на основе реформ бюджетного процесса под названием «планирование-программирование-бюджетирование» (planning-programming-budgeting) или «бюджетирование на базе осуществляемых программ» (program budgeting). Интерес к использованию данного подхода планирования и разработки бюджетов разных уровней возрос в 1965 г. после публикации Руководства ООН рекомендаций по программному бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (далее – БОР).

БОР предполагает распределение бюджетных средств между администраторами и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конечных результатов согласно поставленным средним и долгосрочным целям выбранной социально-экономической политики государства. Период активного использования и развития «бюджетирования, ориентированного на результат» (performance-based budgeting) начался в США в 1990-х гг., когда внимание стали больше уделять именно результатам программ и критериям оценки достигнутых результатов.

Следует отметить, что понятие программного бюджета рассматривают с разных точек зрения: финансовые органы государственной власти и экономисты рассматривают данный инструмент в качестве механизма, который позволяет упростить и оптимизировать решения о распределении бюджетных ресурсов, а представители администрации и исследователи вопроса эффективности государственного управления смотрят на программное бюджетирование как на механизм повышения

эффективности общественного сектора. В целом, «программное бюджетирование – это методология планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающая взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств» [8]. «Бюджетная программа – это систематизированный перечень мероприятий, направленных на достижение единственной цели и заданий, выполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель бюджетных средств соответственно возложенным на него функциям» [1].

В отличие от системы построения бюджета по статьям программное бюджетирование имеет следующие преимущества:

- его положения тесно связаны с политически заданными и стратегически важными целями социально-экономического развития страны;

- краткосрочное планирование целостно зависит от долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования. Программный бюджет нацелен на длительный период и в отличие от исполнительного бюджета базируется на оценке того, каких результатов нужно ожидать в будущем, а не на опыте прошлых лет. Исходя из этого программный бюджет лучше приспособлен для формирования долгосрочной государственной экономической политики;

- прочная взаимосвязь между стратегическими планами государства и бюджетом;

- повышение ответственности министерств и ведомств за целевое и эффективное использование выделенных ресурсов;

- возможность перераспределения ресурсов в пользу более результативных и (или) приоритетных направлений;

- возможность оценки эффективности бюджетного процесса на основе конкретных показателей и критериев;

- повышение прозрачности и доступности бюджетной информации для общественного контроля;

- упрощение структуры бюджета.

Переход на программное бюджетирование является сложным процессом, требующим перестройки системы государственного управления. На основе анализа различных моделей программного бюджетирования, функционирующих в разных странах, профессор М.П. Афанасьев в работе «Программный бюджет» делает следующие выводы:

– «универсального метода перехода к программному бюджетированию не существует. Ключевым элементом является обязательная ориентированность расходов бюджета на конкретные цели и ответственность организационного подразделения и менеджера за достижение результатов и распределение всех ресурсов в рамках программы;

– поскольку важную роль в составлении программного бюджета играет ответственность руководства, следует обычно назначать конкретного менеджера ответственным за каждую подпрограмму и за ассигнования для этой подпрограммы. Этот менеджер должен располагать достаточными полномочиями для того, чтобы эффективно исполнять свои обязанности;

– менеджер подпрограммы должен нести первичную ответственность за описание действий, которые они осуществляют, и за рекомендацию соответствующих показателей для отслеживания хода работ;

– для каждой организационной единицы или мероприятия внутри подпрограммы должен быть установлен минимум один показатель, определяющий цель, которую хотят достичь руководитель и персонал подразделения;

– каждый год менеджеры высшего и среднего звена в рамках подготовки бюджетов на будущие периоды должны проводить обсуждение хода работ и достижения целевых показателей, причин успеха или недостижения целей...» [8].

Данные выводы можно учесть в процессе перехода к программному бюджетированию в России. Например, в Великобритании в рамках первого этапа перехода к программному бюджету, который проводился с начала 1980-х гг. и до 1997 г., была разработана процедура проверки эффективности деятельности государственных ведомств. Периодическая публикация отчетов об экономической и социальной эффективности производимых общественных благ позволила значительно сократить государственный сектор, в частности путем приватизации. В течение этого же периода значительную роль приобрело делегирование бюджетных полномочий и распределение средств под ответственность конкретного ведомства и конкретного управляющего, что упростило контроль за расходованием бюджетных средств и за достигнутыми результатами деятельности ведомства. В основе соглашения между ведомством и главным регулирующим органом лежит выделение средств на три года, результаты и цели, которые должно достигнуть это ведомство, и критерии оценки ре-

зультатов. Главным результатом двухэтапного реформирования бюджетной системы в Великобритании наряду с использованием контрактных отношений стало внедрение коммерческих методов управления ресурсами в государственном секторе.

В Германии существует практика заключения контрактов с руководителями различных подразделений о достижении конкретных результатов, а если средства остаются после достижения результатов, то их можно перераспределить в другие сферы. Это говорит о более гибкой системе распределения ресурсов. Кроме того, интерес представляет тот факт, что управление бюджетными средствами передано властям местного уровня, а не земельного.

Положительный опыт Великобритании, Канады и США повлиял на подготовку и внедрение в 2001 г. Органического закона о законах о финансах (*Loi Organique relative aux Lois des Finances, LOLF*) во Франции. Согласно новому закону бюджет составляется не по видам расходов, а по миссиям. Миссии представляют собой направления государственной политики, такие как безопасность, культура, образование, здравоохранение и правосудие. Такое разделение на миссии позволяет гражданам оценить эффективность расходования бюджетных средств на основные социальные потребности.

В основе миссий лежат программы. Чтобы лучше проследить использование государственных средств, согласно закону, нужно предоставить двойное представление расходования этих средств по назначениям по каждой программе. Имеется в виду и по нацеленным к исполнению действиям, и по видам расходов, таких как расходы на оплату персонала, на инвестиции или на трансферты. В рамки Органического закона включен и закон о программировании государственных финансов, который охватывает все уровни управления. Такое долгосрочное программирование бюджета предусматривает распределение расходов государства на три года вперед и устанавливает предел общих расходов и пределы расходов по миссиям. Таким образом, стратегия французского правительства в области общественных финансов основывается на снижении расходов. Ограничение годового роста государственных расходов установлено на уровне 0,8 %.

В России переход на программное бюджетирование основан на внедрении федеральных, региональных и ведомственных целевых программ (ФЦП). ФЦП представляют собой «увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления ком-

плекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных и социально-экономических и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ» [8]. Опыт внедрения ФЦП в России в начале осуществления реформ в бюджетном процессе был недостаточно эффективен, так как целевые программы стали тогда просто инструментом дополнительного финансирования, а не средством направления бюджетных ресурсов в приоритетные отрасли. Причинами такого недостатка ФЦП на тот момент считаются недоработки государственными заказчиками этапов осуществления целевой программы, т.е. этапы формирования, реализации и выполнения механизмов контроля. Сам инструмент ФЦП считается прозрачным и отработанным инструментом реализации государственной политики в рамках программного бюджетирования.

На сегодняшний день реформирование бюджетной системы в нашей стране находится в активной фазе и некоторые регионы уже практически полностью перешли на программный бюджет и основная часть их расходов сформирована по программно-целевому методу. Это республики Карелия и Чувашия, Брянская, Кировская, Омская, Пензенская и Тверская области. В указанных регионах удельный вес расходов бюджета, формируемых в рамках существующих программ, уже в 2012 году превысил 90%.

Переход организации бюджетной системы России на принципы БОР и программного бюджетирования требует от государственных контрольных органов создания сильных механизмов финансового контроля, которые могут определить степень достижения социально-экономических стратегических целей в виде конкретных результатов и таким образом оценить эффективность использования бюджетных ресурсов всеми участниками бюджетного процесса. Государственный финансовый контроль (ГФК) считается непременным условием достижения высокой эффективности финансовой системы общественного сектора и, как результат, экономики в целом. Международный опыт доказывает, что ни одна страна не может нормально развивать экономику без эффективного контроля со стороны государства. Профессор М.И. Байтин считает, что контрольно-надзорная деятельность является одной из главных функций государства и осуществляться она должна с помощью всех методов государственного надзора и контроля за законностью [2].

По результатам проведенных в 2009–2011 гг. контрольных проверок в финансово-бюджетной сфере, стало известно, что в 2011 г. около 20% средств федерального бюджета, попавших под проверку, были израсходованы с нарушениями, в 2010 г. – 14,4%, а в 2009 г. – 63,3% [9]. Причиной нарушений законодательства РФ в бюджетной сфере являются низкий уровень исполнения должностными лицами законодательства и несовершенство внутреннего контроля в системе федеральных органов исполнительной власти. Структура нарушений законодательства РФ в финансово-бюджетной сфере за 2009–2011 гг. характеризуется следующими нарушениями: неэффективное использование материальных ресурсов и денежных средств; нехватка налоговых и неналоговых платежей в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды; расхождение фактического наличия денежных средств и других ресурсов с данными бухгалтерского учета и др. Эти данные говорят о существовании такого серьезного нарушения бюджетного процесса, как нецелевое использование бюджетных средств. При обнаружении фактов нецелевого использования бюджетных средств к нарушителям применяются меры административной и уголовной ответственности.

До начала проведения реформ на практике осуществление ГФК ограничивалось проверкой государственных учреждений на соблюдение действующего законодательства РФ при проведении хозяйственных и финансовых операций согласно утвержденным сметам. После начала реформ в рамках программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. прописано, что ГФК должно в большей степени осуществляться на предмет оценки эффективности и обоснованности государственных расходов.

Данный подход усложняется тем, что не разработаны количественно-измеримые критерии оценки социального результата в интересах общества или ограниченных групп людей, входящих в группы риска в составе населения, поскольку измерить их эффективность количественными экономическими показателями, как затраты и прибыль, невозможно и нереально. Социальные результаты зачастую количественно трудно измерить, например, эффективность бюджетных расходов на образование, т.е. вложение бюджетных средств в человека, нужно для сохранения и благополучия нации, обеспечения жизнеспособности страны в будущем. Однако социальные результаты, на наш взгляд, являются определяющими, так как позволяют установить

степень достижения экономическими результатами социальное качество предоставленных общественных благ. Единые стандарты, регулирующие контрольную деятельность государства, в должной мере пока не разработаны и не приняты.

Таким образом, основными тенденциями развития бюджетного законодательства в РФ сейчас являются финансирование не расходов, а выполняемых органами власти функций, рост самостоятельности и полномочий распорядителей и получателей бюджетных средств, смещение акцентов с контроля за исполнением сметы на контроль за достижением заявленных результатов.

Список литературы

1. Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал. – 2010. – № 3. – С. 6.
2. Байтин М.И. О понятии государства // Правоведение. – 2002. – № 3 (242). – С. 4–16.
3. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2013) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2014). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148998> (дата обращения: 12.01.2014).
4. Информационно-аналитический комплекс «Бюджетная система РФ». URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/distant/publfinance_2003_/publfinance_2003_13_/publfinance_2003_13_000.htm (дата обращения: 11.01.2014).
5. Крадинов П.Г. Оценка эффективности программных расходов // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. – 2011. – № 1. – С. 15.
6. Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая на IX Конгрессе Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI). URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay/> (дата обращения: 11.01.2014).
7. Пономаренко Е.В. Экономика и финансы общественного сектора: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2013. – С. 291–292.
8. Программный бюджет: учеб. пособие/под ред. проф. М.П. Афанасьева. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012. – С. 22–23.
9. Эрдынеев Б. Анализ организации и осуществления государственного финансового контроля за правомерным и эффективным использованием бюджетных средств. Финансы, денежное обращение и кредит. – 2012. – № 6 (91). – С. 146.

фактивным использованием бюджетных средств. Финансы, денежное обращение и кредит. – 2012. – № 6 (91). – С. 146.

References

1. Afanas'ev M.P., Alehin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. Programmnyj bjudzhet: celi, klassifikacija i principy postroenija // Finansovyj zhurnal. 2010. no. 3. p. 6.
2. Bajtin M.I. O ponjatii gosudarstva // Pravovedenie. 2002. no. 3 (242). pp. 4–16.
3. «Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii» ot 31.07.1998 no. 145-FZ (red. ot 28.12.2013) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2014). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148998> (data obrashhenija: 12.01.2014).
4. Informacionno-analiticheskij kompleks «Bjudzhetnaja sistema RF». URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/distant/publfinance_2003_/publfinance_2003_13_/publfinance_2003_13_000.htm (data obrashhenija: 11.01.2014).
5. Kradinov P.G. Ocenka jeffektivnosti programnyh rashodov // Akademija bjudzheta i kaznachejstva Minfina Rossii. Finansovyj zhurnal. 2011. no. 1. p. 15.
6. Linskaja deklaracija rukovodjashih principov kontrolja, prinjataja na IX Kongresse Mezhdunarodnoj organizacii vysshih kontrol'nyh organov (INTOSAI). URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/limskay/> (data obrashhenija: 11.01.2014).
7. Ponomarenko E.V. Jekonomika i finansy obshhestvennogo sektora: Uchebnik. M.: INFRA-M, 2013. pp. 291–292.
8. Programmnyj bjudzhet: ucheb. posobie/pod red. prof. M.P. Afanas'eva. M.: Magistr: INFRA-M, 2012. pp. 22–23.
9. Jerdyneev B. Analiz organizacii i osushhestvlenija gosudarstvennogo finansovogo kontrolja za pravomernym i jeffektivnym ispol'zovaniem bjudzhetnyh sredstv. Finansy, denezhnoe obrashhenie i kredit. 2012. no. 6 (91). p. 146.

Рецензенты:

Дигилина О.Б., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой экономики Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Владимир;

Хартанович К.В., д.э.н., профессор кафедры экономики Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Владимир.

Работа поступила в редакцию 12.02.2015.