

УДК 336.146

Н.Д. Шимширт

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММНЫХ БЮДЖЕТОВ КАК СОВРЕМЕННОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена актуальной проблеме – внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, посредством разработки программных бюджетов в рамках основных направлений бюджетной политики России. Рассматриваются сущность, технологии и принципы построения программных бюджетов.

Ключевые слова: программный бюджет, бюджетирование, ориентированное на результат, эффективность бюджетного планирования, бюджетная политика.

В Российской Федерации, где рыночная система окончательно не сформировалась, а развитие рыночных отношений происходит в условиях ресурсно-зависимой экономики и низкой конкурентоспособности отечественных компаний, роль государства в проводимых реформах должна быть преобладающей. Мощным инструментом в руках государства является бюджет, который может и должен быть источником социально-экономического развития в России.

Бюджетные расходы используются государством для решения приоритетных задач социально-экономического развития, поэтому повышение результативности их использования является основой эффективного выполнения функций государства и необходимым условием для преодоления негативных тенденций, препятствующих развитию экономики России.

Проводимая в России бюджетная реформа, направленная на переход от парадигмы «управление затратами» к парадигме «управление результатами», с целью повышения эффективности бюджетных расходов весьма актуальна. Более того, проблема исследования диктуется международной экономической интеграцией, оказывающей все возрастающее влияние на социально-экономическое развитие России, которое должно происходить в общем русле мирового экономического процесса, под влиянием тех же приоритетов, которыми определяется развитие ведущих зарубежных стран. В этих условиях задача реформирования государственных и муниципальных финансов выдвигается в разряд первоочередных

Первым конкретным шагом по переходу к целевому бюджетированию можно считать Постановление Правительства РФ от 22.05.04 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [1].

Поскольку перестройка бюджетной системы государства с затратного механизма на целевой носит стратегический характер, то этому процессу должна соответствовать и правовая база. Действительно, Бюджетный кодекс РФ [2] дает определение принципа «эффективности и экономичности» использования бюджетных средств», согласно которому «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств

должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения лучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств». На практике же применение этого принципа ограничено отсутствием определения понятия «заданный результат» и требований к оценке этого результата.

Дальнейший анализ положений Бюджетного кодекса РФ явно показывает, что ориентация на затратный характер государственных расходов сохраняется. К примеру, ст. 68 Бюджетного кодекса «Текущие расходы» связывает расходы бюджета не с предоставлением обществу необходимых товаров и услуг, а обеспечением текущего функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных учреждений, с оказанием поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий, субвенции и т.д.

Связь с результатами деятельности еще менее очевидна в ст. 70 «Расходы бюджетных учреждений», в которой предписано, что целями расходования средств бюджетных учреждений могут быть только оплата труда работников этих учреждений, командировочные, оплата товаров, работ и услуг по заключенным государственным контрактам и в соответствии с утвержденными сметами.

Любая концепция бюджетирования, даже классическая «затратная», предполагает многосценарный подход, т.е. представление финансовых планов в нескольких вариантах для выбора наилучшего или наиболее вероятного. Для целевого бюджетирования данный принцип трансформируется в необходимость подготовки нескольких схем достижения нужного результата, отличающихся набором используемых ресурсов, их стоимостью и схемами финансирования.

Неподготовленность правового поля к задаче перехода на новую концепцию бюджетирования понять достаточно легко. Бюджетный кодекс России, вступивший в силу с 1 января 2000 г., был принят 17 июля 1998 г. в условиях серьезного дефицита госбюджета, и основой его задач, естественно, стало соблюдение финансовой дисциплины. Можно с уверенностью предположить, что отказ от жесткой дисциплины в тот момент мог привести к раздуванию расходов из-за неподготовленности персонала к работе по схеме целевого бюджетирования и расширению возможностей для коррупции.

Первые попытки внедрения программного бюджетирования были приняты в США в 1950-х гг. С публикацией в 1965 г. Руководства ООН по программному бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результаты (БОР), роль этих методов составления бюджета в планировании развития повысилась. В 1960-х гг. почти 50 государств стали использовать различные варианты программного бюджетирования и БОР, правда, не в таких больших масштабах, как США. За развитыми странами последовал развивающийся мир, и в конце 1960-х гг. почти вся Латинская Америка, многие азиатские и некоторые африканские государства перешли к программному бюджетированию [3]. В 2010-х гг. программным бюджетированием занялись Украина и Беларусь.

Вопрос повышения эффективности бюджетных расходов сегодня рассматривается через призму одноименной программы, принятой в июне

2010 г. [3]. Целью программы в конечном итоге является улучшение результата деятельности госорганов при постоянных или сокращающихся затратах. То есть под эффективностью понимается соотношение полученного результата и произведенных затрат. Однако даже если мы научимся измерять непосредственный результат бюджетных расходов (как правило, таким результатом являются предоставленные потребителям услуги), конечный результат (например, снижение детской смертности, увеличение продолжительности жизни населения, повышение благосостояния граждан и т. д.), то и тогда оценить, насколько эффективно произведены расходы бюджетных средств, будет невозможно. Только сравнение соотношения между затратами и результатами деятельности бюджетополучателя сегодня, достигнутыми в предыдущем периоде или зарегистрированными у другого бюджетополучателя в сопоставимой сфере деятельности, позволит оценить, когда или у кого эффективность расходов была выше.

Программа родилась под воздействием кризиса. Страна выходит из кризиса, но надо понимать: ситуация достаточно серьезная. Бюджет России значительно зависит от мировой конъюнктуры на рынке нефти. Предусматривается сильное сокращение объема межбюджетных трансфертов в 2012–2013 гг. Это означает, что регионам придется туже затягивать пояса. Основным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов станет так называемый программный бюджет, который будет принят уже в 2013 г.

На сегодняшний день можно сказать, что пройден лишь нулевой уровень формирования программного бюджета – определены названия ключевых государственных программ. Их у нас 40 [4]. Минфин России предполагал осуществить формирование программного бюджета, взяв за основу главные направления Концепции социально-экономического развития до 2020 г. На базе этой Концепции должен был быть сформирован первый крупный блок — государственные программы. Их предполагалось разбивать на подпрограммы, на реализацию которых, собственно, и были бы выделены бюджетные средства главным распорядителям бюджетных средств. Далее, опираясь на бюджетную классификацию, Минфин России самостоятельно планировал подсчитать, сколько в конечном итоге нужно денег на реализацию мероприятий, необходимых для достижения результатов, на которые направлены программы и подпрограммы, и на основании всего этого сформировать программный бюджет. Но оказалось, что действующая бюджетная классификация не позволяет ни формировать бюджет, ни отчитываться о его исполнении в виде, понятном не только непосвященному, но порой и посвященному пользователю. Она превращает бюджетный процесс в лоббирование ведомственных смет расходов и объектов капитального строительства. О чем может поведать строка бюджета под названием «Руководство и управление в сфере установленных функций»? Ведь самое интересное – это знать, какие именно функции установлены, что должно стать результатом реализации этих функций. В определенной степени на эти вопросы отвечают ведомственные ДРОНДы. Надо сказать, когда был заявлен переход на БОР и все главные распорядители бюджетных средств стали стараться сформулировать цели и задачи, это было очень полезное дело. Тем не менее увязать цели и задачи с

бюджетом в единую логическую цепочку не удалось. Переход на программный бюджет – это следующая попытка довести данный процесс до конца [5].

Еще один важный элемент – это целеполагание, определенность целей. Чтобы оценить эффективность чьей-либо деятельности, требуется разработать показатели результативности. Вся деятельность органов управления должна раскладываться на понятные цели, задачи, мероприятия и показатели их реализации.

Россия уже довольно давно действует в этом направлении. С 2004 г. существуют ДРОНДы, в течение двух последних лет активно развивается система карт проектов основных направлений деятельности правительства России.

Бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой совокупность методов программно-целевого планирования (среднесрочного и долгосрочного), исполнения бюджета и контроля результативности бюджетных расходов, обеспечивающую эффективное распределение и использование бюджетных ресурсов в соответствии с целями, задачами и функциями органов власти и других участников бюджетного процесса с учетом приоритетов государственной (муниципальной) политики и общественной значимости ожидаемых прямых и конечных результатов использования бюджетных средств при минимальных издержках.

В содержательном смысле БОР представляет собой совокупность трёх базовых элементов, составляющих его специфическое содержание: 1) результативное среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование; 2) программно-целевой метод распределения расходов; 3) система контроля результативности бюджетных расходов.

Развитие идеи БОР привело к необходимости разграничения прямых и конечных результатов деятельности. Под прямым (непосредственным) результатом обычно понимают объем предоставляемых государством общественных благ (товаров, услуг и т.п.) или «выпуск». Конечным результатом будет являться эффект от предоставления государством товаров и услуг. Следовательно, достижение конечных результатов есть цель государственной политики, а производство государственными органами общественных благ (работ, товаров и услуг) – ее инструмент. Разделение результатов на прямые и конечные придает новый смысл показателям социальной и экономической эффективности, а также позволяет адекватно их измерять. Так, для измерения социальной эффективности государственных расходов достаточно сравнить намеченные и реальные конечные результаты, а для измерения экономической эффективности – сопоставить запланированный объем оказания услуг (прямой результат) с реально предоставленным. Таким образом, разграничение результатов на прямые и конечные в итоге позволяет связать инструмент и цель государственной политики и ответить на вопрос, способствует ли инструмент достижению цели.

Если агрегировать все существующие элементы бюджетного планирования в единую госпрограмму, то все станет прозрачным, а главное – появится четкая определенность задач органов власти, что очень важно. Это одна из основных целей реформы [6].

Прозрачность бюджетного процесса и участие в нем общественности позволяют не только повысить эффективность управленческих решений в бюд-

жетной сфере, сделать власть более открытой для общественности, улучшить социальную политику за счет более обоснованного расходования бюджетных средств, но и являются важнейшим условием антикоррупционной деятельности в бюджетном процессе. Требование бюджетной прозрачности в управлении общественными финансами – одно из важнейших достижений мировой бюджетной практики.

Многие аспекты формирования и развития бюджетного механизма регулирования региональной экономики требуют дальнейших глубоких научных исследований, а создание новой модели российской экономики предполагает постоянное совершенствование механизма бюджетного регулирования, внедрение в практику новых методов и способов воздействия на экономические и социальные процессы. Поэтому обеспечение эффективного регулирования территориального развития выступает важным условием функционирования экономики. Так, одним из подходов к решению социально-экономических проблем субъектов Российской Федерации является пересмотр механизма формирования их финансового потенциала, основу которого составляют бюджеты.

Появление новых задач и инструментов в бюджетной политике (выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, появление показателя бюджетного среднедушевого дохода и др.) делает значимыми дополнительные теоретические исследования особенностей финансово-экономических взаимоотношений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также потенциальных возможностей их взаимодействия для дальнейшего развития бюджетного регулирования социально-экономических региональных процессов.

Используемый механизм формирования региональных бюджетов нуждается в реформировании исходя из требования самостоятельного развития каждого региона при сохранении единства и целостности всего государства. Для подобных преобразований необходима теоретическая разработка вопросов формирования бюджетов субъектов, исследование особенностей бюджетного регулирования.

В современных экономических исследованиях, происходящих на фоне глубоких общественных преобразований, все более серьезное внимание уделяется проблемам государственного вмешательства в экономическое развитие территорий страны. Это обусловлено потребностью как в переосмыслении имеющихся подходов к степени необходимости государственного регулирования экономики, так и в развитии механизма осуществления бюджетной политики, что в настоящее время в России становится ведущим элементом системы государственного регулирования. И бюджет в качестве основного финансового инструмента государства, являясь главным звеном всей финансовой системы страны, должен рассматриваться в региональном аспекте, как с социальной, так и экономической позиции.

Эффективное государственное регулирование может осуществляться только при наличии для этого соответствующих условий, таких как:

– сохранение за государством ключевых рычагов управления, воздействия и формирования основных стратегических направлений в экономике, финансовых процессах, внутренней и внешней политике и других областях;

– наличие и развитие государственного сектора экономики, объектов прямого государственного регулирования (оборонная промышленность, транспорт, связь, строительство магистральных дорог, природные ресурсы, жилищно-коммунальное хозяйство и др.);

– концентрация в распоряжении государства для выполнения своих задач и функций значительных финансовых ресурсов, распределяемых через централизованные (бюджетные и внебюджетные) фонды по территориальному, отраслевому и социальному принципам.

Рассматривая влияние внешней среды на систему государственных расходов, необходимо выделить четыре вида ограничений, которые внешняя среда накладывает на государственные расходы: ресурсные, экономические, правовые и политические. Выделение названных ограничений может служить теоретической основой для разработки бюджетных ограничений системы государственных расходов.

Система государственных расходов обменивается с внешней средой через денежные потоки. Вход в систему происходит посредством утверждения бюджетных ассигнований, а выход осуществляется через финансирование затрат. Денежные потоки, возникающие в связи с осуществлением государственных расходов, разделены на входящие и исходящие, а по признаку самостоятельности органов власти соответствующего уровня в распределении денежных потоков – на внутренние и внешние. Входящий денежный поток представляет собой законодательно утвержденные бюджетные ассигнования конкретному ведомству (учреждению) на соответствующую программу. Исходящий денежный поток – это производимые органами власти, ведомствами, учреждениями платежи по финансированию текущих расходов и инвестиций. Внутренние денежные потоки представляют собой все бюджетные средства, которые самостоятельно распределяются соответствующим уровнем власти. В данном контексте внутренними денежными потоками являются все денежные средства, аккумулируемые в бюджете соответствующего уровня как за счет налогов, так и за счет платежей из бюджетов другого уровня, но распределяемые соответствующим уровнем власти самостоятельно, что закреплено принципами бюджетной системы [2]. Внешними денежными потоками являются перечисляемые субвенции и осуществляемые за их счет платежи.

Системный подход подразумевает формирование перечня государственных программ исходя из системы стратегических целей и задач, стоящих перед регионом на долгосрочную перспективу. Сложность системного подхода к формированию программного бюджета заключается в первую очередь в необходимости соблюдения «принципа персональной ответственности», при котором за каждую цель (задачу), а значит, и за каждую государственную программу и подпрограмму отвечает один орган исполнительной власти, причем за реализацию каждого из мероприятий программы отвечает отдельное подразделение соответствующего органа исполнительной власти. Данный принцип исключает размывание ответственности за реализацию программы, а следовательно, повышает вероятность достижения успеха при решении поставленных задач. В этом случае субъектам РФ необходимо пони-

мать, что выполнение данного принципа может повлечь изменение структуры органов исполнительной власти.

После формирования перечня целей и задач органы, ответственные за реализацию программы, должны подготовить различные варианты мероприятий, которые могут быть осуществлены для достижения поставленных задач, с расчетом объема ресурсов, необходимых для их реализации. Данные варианты должны быть вынесены на обсуждение специальной комиссии по рассмотрению государственных программ с целью выбора наилучшего варианта реализации для каждой программы (рис. 1).

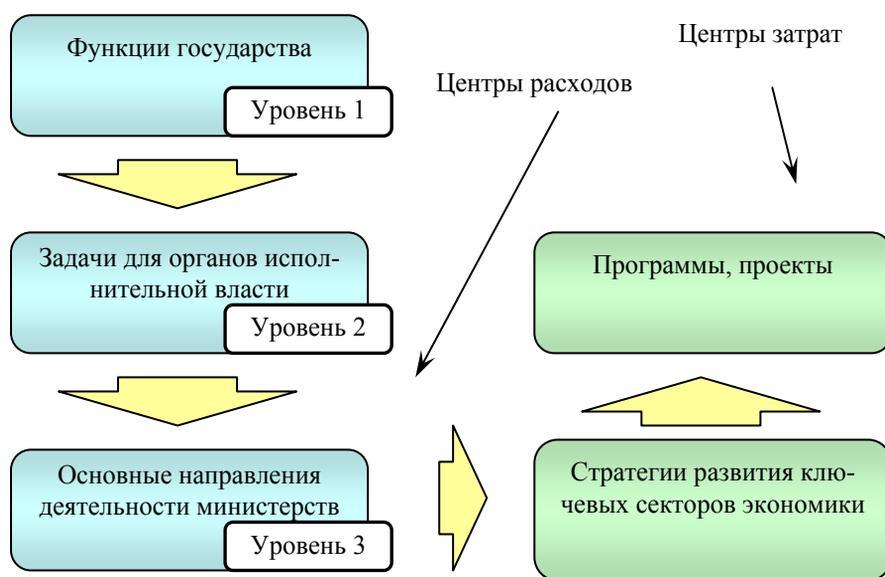


Рис. 1. Программный подход к бюджетированию

Модель программного бюджетирования строится на обязательном соблюдении следующих пяти принципов [7]:

1. Принцип своевременности и информационной обеспеченности, заключающийся в систематическом сборе и учете информации о результатах реализации программ в процессе подготовки бюджета. Соблюдение принципа способствует как возникновению фискального пространства в случае инициирования новых программ без необходимости увеличения общего размера расходов, так и фискальной консолидации.

2. Принцип информационной достаточности заключается в признании ограниченности финансовых и человеческих ресурсов для построения информационной системы, обеспечивающей проведение комплексной оценки программ. Оценка эффективности программ – основа для принятия бюджетных решений, а не инструмент оценки секторов экономики.

3. Принцип интеграции требует использования информации в бюджетном процессе, поскольку ее наличие служит необходимым, но не достаточным условием построения эффективной модели бюджетирования. Данные

мониторинга существующих программ должны быть интегрированы в бюджетный процесс с целью пересмотра ориентиров бюджетной политики, своевременной модификации или удаления низкоприоритетных программ.

4. Принцип синергии и кооперации заключается в обмене информацией между инициаторами решений и ответственными за их принятие, а также комплексности в подходе к бюджетированию на федеральном уровне.

5. Принцип управленческой гибкости при практической реализации позволяет обеспечить своевременную адаптацию структурных единиц, ответственных за реализацию программ, к изменяющимся условиям.

Таким образом, использование системного подхода к формированию программного бюджета при всех его сложностях может стать действенным инструментом повышения эффективности расходов, так как позволит выбрать наилучший вариант достижения поставленных целей при разумном вложении финансовых, трудовых и иных ресурсов. Эффективным можно считать государственное хозяйство, в котором каждый вид деятельности осуществляется с максимальной отдачей для общества. С экономической точки зрения государственное финансовое хозяйство можно считать эффективным, если за счет минимально возможных налоговых изъятий органы власти обеспечивают предоставление необходимых общественных благ. С социальной точки зрения государство считается эффективным, если расходы на предоставление общественных благ (соответственно, и взимаемые налоги) не превышают эффект от получения общественных благ. Но поскольку до сих пор нет надежных способов расчета социального эффекта, внимание сосредоточено на экономической эффективности.

Для целей проведения оценки и установления приоритетов бюджетной политики важным является наличие механизмов учета информации относительно эффективности реализуемых программ в бюджетном цикле.

Перевод бюджетного планирования на программный «лад» требует соблюдения таких условий, как:

- установление и разграничение центров ответственности путем обеспечения реализации отдельно взятой программы и связанных с ней проектов структурными единицами одного и того же распорядителя бюджетных средств;

- необходимость группировки проектов в зависимости от целей программы, но независимо от источника их финансирования;

- максимально полный охват расходов программной классификацией. Субсидирование предприятий должно носить целевой характер и поддаваться количественной оценке индикаторами эффективности.

Программный бюджет, в отличие от традиционного, составляется на основе классификации расходов по типу услуг и целей, а не поступлений. Программная структура является способом описания расходов в контексте достижения поставленных целей [8].

Таким образом, разворачивается большая работа по внедрению абсолютно инновационных принципов формирования и использования бюджетов, которая требует хорошей методологической и методической базы.

Литература

1. *О мерах по повышению результативности бюджетных расходов*: Постановление Правительства РФ от 22.05.04 № 249 // КонсультантПлюс.
2. *Бюджетный кодекс Российской Федерации с изменениями и дополнениями на 01.01.2011 г.* // КонсультантПлюс
3. *Diamond Jack. From Program Budgeting to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies* // IMF Working Paper WP/03/169. 2003. June.
4. *Новые тенденции в бюджетной политике* // Бюджет. 2010. № 8.
5. *Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (основные положения)*. URL: <http://www.minfin.ru/>
6. *Программный бюджет: пройден нулевой уровень*: Интервью с директором Центра фискальной политики Г.В. Курляндской и ее заместителем А.Н. Дерюгиным // Бюджет. 2010. № 12.
7. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г.* Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения. URL: http://www.nifi-abik.ru/nifi/info/p701_018.pdf
8. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г.* Технология подготовки программного бюджета // Академия бюджета и казначейства: Финансовый журнал. 2010. № 3.