СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ

д-р экон. наук Т.В. Сорокина
Белорусский государственный экономический университет, Минск

В настоящее время большинство стран, столкнувшихся с проблемой финансирования государственных расходов в условиях ограниченных возможностей национальных бюджетов, вынуждены были искать пути повышения эффективности использования бюджетных средств.

Многие из них для решения этой задачи предприняли меры по переходу на программно-целевой метод бюджетного планирования, суть которого заключается в программном планировании расходов и их взаимосвязи с конкретными результатами, выраженными качественными показателями. Такой подход позволяет оценить результаты выполнения отдельных программ и определить эффективность расходования бюджетных ресурсов на ее реализацию. Программы в данном случае выступают связующим звеном между целью и средствами ее достижения.

Программно-целевое планирование выступает важнейшим элементом более сложного процесса – бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), включающего не только планирование, но также исполнение и контроль за исполнением бюджета. Внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в систему управления государственными финансами направлено на повышение эффективности государственных расходов.

В самом общем виде программно-целевое планирование в механизме БОР можно определить как метод бюджетного планирования, “обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств” [1, с. 16]. Он предполагает разработку плановых документов (программ, подпрограмм) с предварительной оценкой конечных результатов их выполнения.

Таким образом, уникальность данного метода заключается в его способности связывать произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью.

В странах, использующих программно-целевое планирование, разрабатываются особые показатели для оценки эффективности выполнения программ.

Программно-целевое планирование имеет ряд существенных отличий от традиционного (постатейного) планирования, основанного на затратном подходе.

Традиционное (постатейное) планирование предусматривает “освоение” бюджетных средств их получателями. При этом объемы расходов, как правило, рассчитываются на основе индексации затрат предыдущего года. Планирование бюджета отличается высокой степенью детализации расходов, а получатели бюджетных средств несут ответственность исключительно за соблюдение правильности их расходования. Перераспределение средств между статьями и разделами не допускается или крайне затруднено, а остатки средств на бюджетном счете ликвидируются в конце года. Преобладает внешний контроль, осуществляемый центральными или специализированными ведомствами.

Концепция постатейного бюджетирования сводит управление бюджетом главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей расходов по статьям бюджетной классификации. Безусловно, соблюдение жестких бюджетных ограничений обеспечивает сбалансированность бюджета и финансовое обеспечение основных направлений бюджетной политики.

В то же время концепция бюджетирования, ориентированного на результат, изменяет характер ответственности администраторов бюджетных средств. Они отвечают за достижение запланированных результатов в условиях расширения прав и самостоятельности в расходовании финансовых средств.

Концепция БОР подразумевает максимальное обеспечение открытости и доступности бюджетной информации, позволяющей всем заинтересованным лицам судить о том, насколько эффективно тратятся деньги налогоплательщиков и насколько эффективно работают органы власти [2, с. 9].

По сравнению с моделью постатейного планирования, программно-целевое бюджетирование обладает рядом преимуществ:

- создает возможность более эффективного распределения бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов, благодаря информации о планируемых результатах реализации программ в соответствии с приоритетами государственной политики;

- обеспечивает экономию бюджетных средств за счет повышения эффективности работы государственного сектора;

- дает возможность сравнить варианты программ с точки зрения ожидаемых результатов и затрат; обеспечивает многовариантность планирования;

- выявляет дублирующие друг друга и неэффективные программы.

В бюджетный процесс Республики Беларусь также поэтапно внедряется программно-целевое планирование и формируется его нормативно-законодательная база: законодательно закреплены требования к структуре и содержанию программ, определены процедуры мониторинга и оценки их эффективности, контроля за ходом выполнения.

В 2009 году вступило в силу Положение о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ (утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31.03.2009 г. № 404). С некоторыми изменениями и дополнениями Положение действует и сегодня. Оно является основным документом, регулирующим порядок формирования бюджетных программ в Республике Беларусь.

В программах должны устанавливаться стратегические цели, тактические задачи, необходимые финансовые ресурсы, а также ожидаемые результаты, сроки их выполнения, определяться целевые группы, описываться система количественно измеримых показателей (индикаторов социальной и экономической эффективности) и их целевых значений для мониторинга и оценки степени достижения целей и задач, рассматриваться внешние условия и риски реализации программы, указываться виды отчетности по конечным результатам.

Одной из задач при внедрении программно-целевого планирования является разработка системы показателей результативности. Вместе с тем выбор таких показателей и показателя конечного результата произведенных затрат представляет собой определенную сложность с методологической точки зрения. Это связано, с одной стороны с тем, что общественные блага и услуги с трудом поддаются количественной оценке, с другой стороны - при повышении качества этих услуг повышается их стоимость, а, следовательно, снижается экономическая эффективность. В этой связи актуализируется проблема выбора показателей эффективности, а также проблема определения критериев экономической и социальной эффективности.

К сожалению, надо констатировать, что на сегодняшний день бюджетная система Республики Беларусь не готова в полной мере к введению принципов бюджетирования, ориентированного на результат. Отсутствие опыта и недостатки в практике разработки и принятия программ не позволили обеспечить широкомасштабный переход к программно-целевому бюджетированию.

Несмотря на длительную практику применения, программные расходы занимают незначительную часть в расходах бюджета. Это объясняется рядом причин: отсутствием мотивации государственных органов и организаций в повышении эффективности расходов; неприоритетностью программных расходов по сравнению с непрограммными и др.

В настоящее время в Республике Беларусь насчитывается 78 государственных программ в различных отраслях экономики и сферах деятельности. Однако их удельный вес в расходах республиканского бюджета невелик. Так, в 2015 г. программные расходы республиканского бюджета составили лишь 16 % (без учета средств на финансирование государственной инвестиционной программы и республиканских инновационных фондов) (рис.).

Рис. Динамика доли расходов бюджетных программ (без учета средств на Госинвестпрограмму) в общем объеме расходов республиканского бюджета Республики Беларусь за 2006-2015 гг., % [3].

Бюджет по-прежнему формируется на основе функциональной классификации, с разбивками по ведомственной и экономической классификациям расходов. Программная классификация используется лишь для составления перечней программ (по республиканскому и местным бюджетам в соответствии с законом о республиканском бюджете или решением местного Совета депутатов о бюджете на соответствующий й год).

Требования, предъявляемые к разработке программ (наличие цели, задач, соответствующих показателей, ожидаемых результатов, комплексность решения проблемы), очень редко выполняются на практике. Обзор программ, финансируемых из республиканского бюджета, показал, что ни одна из них полностью не будет им соответствовать.

В числе основных недостатков программ можно назвать следующие:

- программы, как правило, выполняются большим количеством заказчиков, не имеющих четкого разделения ответственности за выполнение показателей программы и достижение конечного результата;
- ряд мероприятий действующих программ дублируются в двух и более программах;
- цели, задачи и ожидаемые результаты многих программ сформулированы нечетко, размыто;
- в ряде случаев программы не содержат показатели эффективности их реализации либо выбранная система показателей не соответствует поставленным задачам;

- отсутствуют методики оценки эффективности реализации программ и методические указания по разработке показателей оценки эффективности;
- выбранные для осуществления мониторинга эффективности показатели не имеют достоверного источника информации для проведения расчетов; не определены порядок применения результатов проведенной оценки в бюджетном процессе;
- в отдельных программах показатели не разбиваются по годам реализации программы, соответственно оценить итоги выполнения программы за год невозможно;
- не применяются предусмотренные законодательством меры реагирования в случае невыполнения установленных показателей. На практике не было ни одного случая прекращения реализации программы по названной причине;
- возникают трудности при составлении прогнозов результатов и затрат на весь период реализации программы, в особенности если программа является долгосрочной. В условиях отсутствия долгосрочного прогноза социально-экономического развития невозможно прогнозировать объем расходов по программе на пятилетний период;

Таким образом, очевидна необходимость разработки нормативно-методической базы для дальнейшего развития программно-целевых методов планирования и их использования в бюджетном процессе Республики Беларусь.

Зарубежный опыт показывает, что процесс перехода к БОР достаточно длительный и может занять десятки лет, однако достоинства этого метода неоспоримы. Программно-целевое бюджетирование как метод управления государственными расходами способно повысить их эффективность за счет концентрации ресурсов на приоритетных для общества направлениях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне / под ред. А.М. Лаврова. – М.: Диплит, 2008, т. IV.

2. Бюджетирование, ориентированное на результаты: анализ мирового опыта и возможностей его распространения в России. // Фонд «Институт экономики города» – М.: ИНФРА-М, 2004. – 64 с.

3. Отчетные данные МФ РБ.

4. Шаш, Н.Н., Бородин, А.И., Татуев, А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России / Н.Н. Шаш, А.И. Бородин, А.А. Татуев // Terra Economicus. – 2013. – №4 – С. 145-152.

5. Прохорик, М. Мониторинг и оценка результатов госпрограмм / М. Прохорик // Финансы, учет, аудит. – 2014. – №4. – С. 29-30.