

УДК 336.14

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА
БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ****А.А. ТЕПЛЯКОВА***(Представлено: канд. экон. наук, доц. И.А. ПОЗДНЯКОВА)*

Рассмотрен зарубежный опыт программно-целевого метода бюджетного планирования. Оценены возможности реализации аналогичных мероприятий и предложено внедрение зарубежного опыта в сочетании с нынешним механизмом реализации программно-целевого метода бюджетного планирования в Республике Беларусь.

В большинстве стран мира под качественным бюджетным планированием понимается бюджетирование, ориентированное на результат, основным инструментом которого выступает программно-целевой метод. В мире элементы бюджетирования, ориентированного на результат, известны с середины XX века. Пионером в новом направлении планирования явились Соединенные Штаты Америки. К концу прошлого века программно-целевой метод приобрел широкую популярность. В настоящее время его активно используют в США, Канаде, Великобритании, Японии, Швеции, Новой Зеландии, Австралии, Франции, Нидерландах и других странах. Мировой опыт стран с развитой бюджетной системой показал, что масштабное применение программно-целевого метода бюджетного планирования повышает гибкость в управлении бюджетными ресурсами, способствует минимизации затрат и повышению эффективности предоставления государственных услуг, а также обеспечивает большую прозрачность и открытость бюджета [1].

Рассмотрим более подробно существующий опыт программно-целевого метода бюджетного планирования в США, Франции и Японии.

Соединенные Штаты Америки имеют наиболее богатый опыт программно-целевого бюджетирования. Впервые о законодательном закреплении понятий программного бюджетирования (при наличии уже достаточно сформированной к тому времени практики) было объявлено в 1965 году [2].

Сегодня для разработки целевых программ по социально-экономическому развитию субъектов страны в США на уровне городов и штатов учреждены специальные комиссии и агентства по экономическому развитию, входящие в состав территориальных исполнительных органов власти. Целью деятельности указанных комиссий и агентств является повышения уровня и качества жизни населения и конкурентоспособности штата.

Формирование и реализация данной программы осуществляется по стандартной методике [3]:

- определение целей программы;
- утверждение объемов финансирования, требуемого для реализации программы;
- формирование участников программы;
- определение мероприятий программы;
- создание организационных структур и утверждение координатора программы для решения поставленных задач.

В США также используется Program Assessment Rating Tool (PART) (система рейтинговой оценки программ) – инструмент, направленный на повышение эффективности государственных программ. PART основывается на профессиональном оценивании и изучении программ с помощью широкого спектра факторов-показателей, представляющих собой группу тематических вопросов [2]:

- Первая группа вопросов направлена на выявление степени прозрачности целей и задач программы, достижимость и конкретность результатов.
- Вторая группа вопросов - определение приоритетности решаемых проблем в рамках программы на долгосрочный период, обоснование необходимости и значимости проведения программы на уровне штата, страны.
- Третья группа вопросов затрагивает финансовое обеспечение государственной программы: требуемый объем финансирования, источники финансирования и эффективность их использования.
- Четвертая группа вопросов - критерий «конечный эффект программы».

По результатам системы PART государственная программа получает итоговый балл (от 0 до 100). В зависимости от полученной итоговой оценки, программы распределяются по четырем категориям: «Эффективные», «Достаточно эффективные», «Приемлемые» и «Неэффективные» программы. В 2014 году около 50% государственных программ США были признаны неэффективными, а в следующем году данный показатель снизился на 20%, что означало улучшение проработанности программ и направленности на достижение поставленных целей [3].

Во Франции переход к программно-целевому методу планирования бюджета произошел в 2001 году. Согласно принятому конституционному закону о государственных финансах, бюджетные расходы страны распределяются по трехуровневой структуре [4]:

- Первый уровень. На данном уровне определены 34 миссии (ориентиры), демонстрирующие основные приоритеты государственной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе. На уровне миссии бюджет утверждает парламент Франции. Ответственность за выполнение какой-либо миссии возлагается на несколько министерств.

- Второй уровень. Данный уровень состоит из около 140 программ, которые включают в себя комплекс мероприятий, направленных на реализацию миссии. Контролировать ход реализации программы возлагается на одно из министерств.

- Третий уровень. На данном уровне программы подразделяются на подпрограммы. Уровень состоит из 500 подпрограмм и направлений, в соответствии с установленными целями программы, к которым они относятся. Лицо, ответственное за реализацию подпрограммы, имеет право перераспределять средства и переносить их на следующий бюджетный год. Несмотря на финансовую гибкость, данное лицо обязано отчитываться руководителям проекта о соответствии мероприятий поставленным целям и предоставлять им отчет об эффективности использования бюджетных средств.

Как во Франции, так и в Республике Беларусь, направления программ складываются из текущих стратегических целей страны. Программно-целевой метод в данных странах используется с целью поддержания баланса во всех сферах государственного регулирования народного хозяйства.

В Японии программно-целевой метод применяется немного иначе. Если рассматриваемые до этого страны использовали программно-целевой метод для решения широкого спектра проблем различной направленности, то в Японии программно-целевой метод применяется только для стимулирования наукоемких отраслей, таких как электроника, робототехника, информационные системы [5].

В Японии содействуют в осуществлении перспективных научных исследований в приоритетных направлениях. Осуществляемые программы являются ориентирами для частного сектора, косвенно влияющие на инновационные программы предприятия. Использование программно-целевого метода преследует цель сформировать у предпринимателей представление о будущей научно-технической и инновационной структуре экономики. Это осуществляется для решения ряда задач [5]:

- ориентировать инвестиции частного сектора на развитие стратегически важных технологий;
- обеспечить косвенное государственное регулирование экономики;
- обозначить сферы, где требуется активное государственное вмешательство;
- определить характер правительственного вмешательства.

На основании вышесказанного следует, что программно-целевой метод в Японии является инструментом сочетания прогнозов научно-технического развития с мерами косвенного и прямого планового регулирования экономики. За счет внедрения программно-целевого метода, Япония в начале 2000-х стала одним из лидеров в области производства высокотехнологичного производственного оборудования и на потребительском рынке.

Тем не менее до сих пор нет единогласного мнения насчет целесообразности разработки государственного планирования. Если в Японии видят программно-целевое планирование, как ориентир для стабильного развития страны, то в таких странах, как США, не видят необходимости в определении долгосрочных приоритетов и склоняются к варианту гармоничного развития страны [5].

Таким образом, практически пятидесятилетний международный опыт программного бюджетирования позволяет сделать следующие выводы:

- 1) Программный бюджет является важнейшим инструментом управления государственными расходами, позволяющим перейти от традиционных методов планирования и исполнения бюджета, ориентированных на затраты, к бюджетированию, ориентированному на результат. При этом программно-целевой метод используется, в основном, для совершенствования действующих систем управления, а не для решения новых проблем.

- 2) Реализация концепции программного бюджета должна сопровождаться разработкой и внедрением новых методов, инструментов и процедур на всех этапах бюджетного цикла - в планировании, исполнении бюджета, учете и отчетности, в контроле и аудите. Успех программного бюджетирования связан, прежде всего, с тем, что его внедрение должно осуществляться в рамках более широких преобразований в сфере управления общественными финансами, развитием среднесрочного и стратегического планирования, реформой бюджетных полномочий и функций органов власти. Попытки внедрить программную структуру бюджета без соответствующих изменений во всех других составляющих финансового менеджмента обречены на неудачу.

- 3) Переход к программному бюджету открывает широкие возможности для повышения гибкости в управлении бюджетными ресурсами в целях реализации государственных приоритетов, способствует минимизации затрат и повышению эффективности предоставления государственных услуг. В отличие от

традиционного постатейного бюджета, программный бюджет обеспечивает большую прозрачность и открытость бюджета, способствует сокращению объема принимаемого бюджета и упрощению процедур рассмотрения и принятия бюджета в законодательных органах власти.

4) Анализ международного опыта позволяет выработать общие принципы программного бюджетирования, которые включают: определение сути программы и ее элементов, методы организации и управления программой, анализ и оценка эффективности программ. Соблюдение этих принципов при переходе на программный бюджет является важнейшей предпосылкой успешного внедрения программного бюджетирования.

5) При переходе на программный бюджет одной из сложных задач является разработка программной классификации, призванной обеспечить определение целей и направлений государственных расходов, мониторинг хода и результатов реализации программ, четкие права и ответственность в управлении ресурсами. Программные классификации различных стран, хотя и значительно различаются между собой, в сущности, являются более детальными функциональными классификациями, которые, в отличие от последних, формируются с учетом целей государственной политики и путей их реализации. В большинстве случаев программная классификация формируется в рамках ведомств, ответственных за исполнение конкретных программ.

6) Одной из проблем практической реализации программного подхода к бюджету является разработка системы показателей результатов и формирование адекватной информационной базы (электронной системы сбора, обработки и анализа данных, необходимых для расчета показателей результатов). На начальном этапе внедрения программного бюджета упор может быть сделан на показатели непосредственных результатов с последующим переходом к большему использованию показателей конечных результатов.

7) Международная практика свидетельствует, что программный бюджет должен формироваться с учетом национальной специфики применения бюджетной классификации, особенностей планирования бюджетных ассигнований и иных целей бюджетирования.

Обобщение зарубежного опыта позволяет сформулировать ряд принципов, соблюдение которых необходимо для успешного применения программного бюджетирования:

- программы должны содержать максимально соответствующие им показатели непосредственных и конечных результатов;
- данные показатели должны быть увязаны со стратегическими целями и задачами;
- программная классификация должна охватывать все бюджетные расходы;
- необходимо организовать эффективную систему контроля за достижением запланированных программами результатов с установлением ответственности руководителей органов государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, зарубежный опыт показывает, что процесс перехода к программно-целевому методу бюджетного планирования 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. Исходя из рассмотренного опыта зарубежных стран следует оценивать возможности реализации аналогичных мероприятий и продолжать их внедрение в сочетании с нынешним механизмом реализации программно-целевого метода бюджетного планирования в Республике Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России [Электронный ресурс]. – 2017. – Режим доступа: rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf. – Дата доступа: 16.09.2017.
2. Судакова, А. Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт / А. Судакова // Бюджет. Мировой опыт. – 2011. – № 12. – С. 1–2.
3. Мозгоев, А. Отечественный и зарубежный опыт программно-целевого планирования / А. Мозгоев // Вестн. Моск. ун-та имени С.Ю. Витте. – 2016. – № 1. – С. 87–92.
4. Теплицкая, А. Обзор и анализ зарубежного опыта планирования / А. Теплицкая // Молодой ученый. – 2013. – № 3. – С. 188–192.
5. Проничкин, С. Поддержка науки в Японии: организационные формы и финансовые механизмы / С. Проничкин // Вестн. МГИМО ун-та. – 2016. – № 5. – С. 115–127.