

УДК 336.14

ОСОБЕННОСТИ И ПРЕИМУЩЕСТВА ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**А.А. ТЕПЛЯКОВА***(Представлено: канд. экон. наук, доц. И.А. ПОЗДНЯКОВА)*

Представлено понятие программно-целевого метода бюджетного планирования с учётом действующего законодательства, проанализирована процедура и порядок формирования государственных программ в рамках программно-целевого метода бюджетного планирования, изучены пилотные проекты в области образования и здравоохранения, рассмотрены государственные программы на 2016-2020 годы, а также выявлены преимущества внедрения программно-целевого метода бюджетного планирования в Республике Беларусь.

В настоящее время огромную значимость для государства имеет эффективное и рациональное использование бюджетных средств. Первоочередной задачей, особенно в условиях ограниченности бюджетных ресурсов, становится определение приоритетов при распределении бюджетных ресурсов, выявление источников финансирования расходов и контроль за целевым и эффективным использованием средств. Одним из эффективных инструментов осуществления бюджетных расходов является программно-целевой метод планирования. Уникальность данного метода заключается в его способности связывать произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, а также с их социальной и экономической эффективностью.

В Республике Беларусь переход к программно-целевому методу бюджетного планирования был осуществлен в 2016 году, однако внедрение принципов программно-целевого метода органами исполнительной власти началось намного раньше и продолжается по сегодняшний день.

На сегодняшний день нет единого подхода к определению понятия «программно-целевого метода бюджетного планирования». В соответствии с Бюджетным кодексом Республики Беларусь, программно-целевой метод бюджетного планирования – метод управления средствами республиканского и (или) местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов при выполнении государственных программ, направленный на достижение конкретных результатов с учетом оценки эффективности использования данных средств на всех стадиях бюджетного процесса [1].

Суть перехода на программно-целевой метод в бюджетном процессе состоит в смещении акцентов с управления бюджетными расходами на управление результатами за счет расширения самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров и повышения в связи с этим их ответственности.

В Республике Беларусь отношения, связанные с осуществлением программно-целевого метода бюджетного планирования, регулируются в первую очередь: Указами Президента Республики Беларусь «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки» и «О порядке формирования, финансирования выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ»; Постановлениями Совета Министров «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на оказание государственной финансовой поддержки субъектам хозяйствования в виде возмещения за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов части расходов на приобретение технологического оборудования и запасных частей», «Положения о порядке формирования и уточнения перечня государственных программ» и «О некоторых мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 25 июля 2016 г. №289»; Постановлением Министерства экономики «Об утверждении Инструкции о требованиях к структуре государственной программы и содержанию отчета о результатах реализации государственной программы».

Целью внедрения программно-целевого метода в бюджетном процессе является оптимизация использования ограниченных ресурсов для достижения поставленных целей государственной политики [2].

На сегодняшний день, программно-целевой метод бюджетного планирования является одним из способов решения крупных и сложных государственных задач (например, социальных, экономических, экологических, научно-технических проблем, проблем развития регионов, комплексов) посредством создания и осуществления комплексных систем программных мер, которые ориентированы на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем во многих странах мира.

Рассмотрим процесс и порядок формирования государственных программ при программно-целевом методе бюджетного планирования [3]:

1. Исходя из приоритетов программы социально-экономического развития вырабатывается перечень государственных программ.
2. Ответственный заказчик создает межведомственную группу по формированию и выполнению программы:

- в состав межведомственной рабочей группы входят представители заказчиков и при необходимости Министерства экономики, Министерства финансов, Банка развития, иных заинтересованных государственных органов и организаций;

- утверждается положение о программе: состав; регламент взаимодействия заказчиков; механизм прогнозирования эффективности программы; механизм определения целевых показателей по каждому заказчику;

- проект программы включает в себя: указание на приоритет (приоритеты) и цель (цели) социально-экономического развития; цель (цели) программы и сводные целевые показатели; наименование ответственного заказчика и заказчиков; текущее состояние и прогноз развития соответствующей сферы планирования; задачи и целевые показатели; комплекс мероприятий по задачам с указанием заказчиков, объемов и источников финансирования, сроков их реализации; информацию о возможных рисках; методике оценки эффективности реализации программы;

- формирование проекта программы осуществляется не позднее чем за месяц до принятия закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год в соответствии с перечнем программ;

- программа формируется, как правило, сроком на пять лет;

- при необходимости программа разбивается на подпрограммы;

- в соответствии с каждой программой разрабатывается региональный комплекс мероприятий по реализации государственной программы.

3. Подготовленный проект программы направляется ответственным заказчиком на согласование заказчикам.

4. После получения согласований, положительных результатов экспертиз и подведения итогов общественного обсуждения ответственный заказчик представляет проект программы в комиссию для получения заключения. Полномочия комиссии включают:

- рассмотрение проекта программы: анализ проекта программы; вывод о согласовании проекта программы либо об отказе в согласовании с рекомендациями по доработке; комиссия осуществляет анализ обоснованности вносимых изменений и (или) дополнений, а также их соответствия требованиям актов законодательства;

- осуществление анализа: соответствия цели программы и решаемых задач приоритетам социально-экономического развития; обоснованности определения ответственного заказчика и заказчиков программы; соответствия решаемых задач цели (целям) программы; планируемых сроков выполнения программы; реализации ранее действовавших программ; планируемых объемов и возможных источников финансирования программы (подпрограммы) на вариантной основе;

- составление заключения, которое должно содержать: вывод о согласовании либо об отказе в согласовании проекта программы с рекомендациями по его доработке и повторному представлению в комиссию; оценку качества подготовки и соответствия проекта программы приоритету (приоритетам) и цели (целям) государственной политики в сфере социально-экономического развития.

5. Проект программы после получения заключения комиссии, содержащего вывод о его согласовании, направляется ответственным заказчиком на согласование в Министерство экономики и Министерство финансов.

6. Согласованный Министерством экономики и Министерством финансов проект программы вносится ответственным заказчиком в Совет Министров Республики Беларусь.

7. После утверждения Советом Министров Республики Беларусь программа вместе с утвердившим ее постановлением Совета Министров Республики Беларусь размещается ответственным заказчиком на его официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет.

Источниками финансирования государственных программ в Республике Беларусь могут являться [3]: республиканский и (или) местные бюджеты, в том числе государственные целевые бюджетные фонды; государственная финансовая поддержка в виде возмещения за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов части расходов на приобретение технологического оборудования и запасных частей; средства бюджетов государственных внебюджетных фондов; собственные средства заказчиков (средства,

остающиеся в их распоряжении в соответствии с законодательством); собственные средства исполнителей мероприятий (средства от приносящей доходы деятельности бюджетных организаций, подчиненных (входящих в состав, систему) заказчику, а также собственные средства исполнителей мероприятий, не являющихся бюджетными организациями); государственная финансовая поддержка в виде предоставления Банком развития кредитов; кредиты банков Республики Беларусь и Банка развития, а также кредитных организаций иностранных государств; иные источники (в том числе средства, получаемые в виде международной технической и иностранной безвозмездной помощи, безвозмездная (спонсорская) помощь, пожертвования и другие).

Также, стоит отметить, что с 2013 года в Республике Беларусь внедрены пилотные проекты в области здравоохранения и образования, как элементы бюджетирования, ориентированного на результат, с целью усиления взаимосвязи расходов бюджета с достижением конкретных результатов, повышения эффективности использования государственных средств.

В сфере здравоохранения произошел комплексный переход от принципов сметного содержания к бюджетированию, ориентированному на получение конкретных качественных и количественных результатов оказания медицинской помощи населению [4].

Первая часть проекта направлена на совершенствование условий оплаты труда. Специально созданной межведомственной рабочей группой определены критерии установления заработной платы в зависимости от конкретных результатов лечебной и профилактической деятельности врача, что повысит его заинтересованность в повышении эффективности своей работы. Вторая часть проекта заключается в оптимизации бюджетных расходов на лечение пациентов в стационаре. Как показывает практика, направление на стационарное лечение не всегда бывает оправданным как с экономической, так и с лечебной точки зрения. Поэтому в рамках пилотного проекта передается частичное фондодержание в учреждениях здравоохранения на уровень поликлиник, что позволяет оптимизировать количество пациентов, направляемых на стационарное лечение.

Аналогичный процесс произошел и в сфере образования, где осуществляются пилотные проекты по финансированию учреждений общего среднего и дошкольного образования на основании нормативов бюджетной обеспеченности на обучение и воспитание одного учащегося, в целях совершенствования бюджетного финансирования в области образования и условий оплаты труда педагогических работников [5].

Учреждения образования, участвующие в пилотном проекте, получают финансирование на основе базового норматива бюджетной обеспеченности расходов на обучение и воспитание одного учащегося с одновременным расширением прав руководителей бюджетных учреждений по управлению выделяемыми денежными ресурсами. Такой подход позволяет поэтапно оптимизировать штаты учреждений, участвующих в эксперименте, и приступить к сокращению всей сети. Сэкономленные средства будут направляться на повышение заработной платы педагогам. На сегодняшний день в реализации пилотного проекта участвуют 642 учреждения общего среднего образования и 292,1 тыс. школьников, а также вовлечены 98 учреждений дошкольного образования и 16,7 тыс. воспитанников.

В Республике Беларусь программно-целевой метод широко применяется для решения социальных, экономических, экологических, научно-технических проблем, проблем развития регионов, комплексов и т. д. Для решения этих проблем в 2016-2020 гг. в Республике Беларусь разработаны и реализуются 19 государственных программ, которые охватывают основные приоритетные для общества направления [6]: «О социальной защите и содействии занятости населения», «Малое и среднее предпринимательство в Республике Беларусь», «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь», «Образование и молодежная политика», «Культура Беларуси», «Программа развития физической культуры и спорта в Республике Беларусь», «Комфортное жилье и благоприятная среда», «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов», «По преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС», «Беларусь гостеприимная», «По развитию и содержанию автомобильных дорог в Республике Беларусь», «Развития фармацевтической промышленности Республики Беларусь», «Наукоемкие технологии и техника», «Развитие цифровой экономики и информационного общества», «Энергосбережение», «Строительство жилья», «Развития транспортного комплекса Республики Беларусь», «Программа развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь», «Белорусский лес».

Выделим главные преимущества программно-целевого метода бюджетного планирования по сравнению с постатейным планированием:

- повышает качество государственных услуг и выполнения государственных функций в связи с ориентацией органов власти и государственных учреждений на результат и потребителя;

- обеспечивает прозрачность бюджета и дает возможность по результатам исполнения бюджета оценить, достигнуты ли поставленные на этапе планирования цели и выполнены ли задачи;
- 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 проведения сравнительного анализа бюджетных расходов и показателей ожидаемых результатов разных мероприятий, направленных на решение одной задачи, что способствует выбору наиболее эффективных проектов;
- выявляет дублирующие друг друга и неэффективные программы;
- способствует упрощению процедур рассмотрения и принятия бюджета в законодательных органах власти;
- упорядочивает организацию деятельности главного распорядителя относительно формирования и исполнения своих бюджетов, а также повышает ответственность главного распорядителя в целом за соблюдением ответственности всех своих бюджетных программ установленной цели его деятельности, их финансовое обеспечение и улучшает управление бюджетными программами.

Бюджетная политика государства затрагивает деятельность всех секторов экономики. Таким образом, возникает необходимость в повышении эффективности использования бюджетных средств. Для этой цели может служить программно-целевое бюджетирование, посредством которого обосновывается связь между расходами государственного бюджета и планируемыми результатами от использования финансовых ресурсов. Концепция программно-целевого бюджетирования допускает различные способы установления связи между государственными расходами и значимыми для общества результатами. Метод программно-целевого бюджетирования может быть использован для планирования расходов как органов государственной власти и местного самоуправления, так и отдельных бюджетополучателей: министерств, ведомств, бюджетных учреждений, государственных предприятий и т.д. При этом бюджетирование как целевой метод не ограничивается только планированием. Он затрагивает весь бюджетный процесс от подготовки проекта до контроля за расходованием бюджетных средств. Использование программно-целевого бюджетирования способствует повышению обоснованности расходов и усилению контроля за эффективностью исполнения утвержденных расходов.

Таким образом, в результате исследования, мы пришли к выводу, что процесс перехода к программно-целевому методу бюджетного планирования достаточно длительный, 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 Бюджетный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Принят палатой представителей 17 июня. 2008 г., одобрен Советом Респ. от 28 июня. 2008 г. : с изм. и доп. // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. – Минск, 2017. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H019665888&p1=1>. – Дата доступа: 06. 09. 2017
- 2 Яницкая, С. Программно-целевой метод бюджетного планирования. Проблемы применения / С. Яницкая // Финансы. Учёт. Аудит. – 2013. - №1. – С. 30-32
- 3 О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 25.07.2016 № 289 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. –Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=P31600289>. – Дата доступа: 06. 09. 2017.
- 4 Ермолович, М. Пилотные проекты по экономии госрасходов / М. Ермолович // Финансы. Учёт. Аудит. – 2012. – № 9. – С. 6–7
- 5 О реализации пилотного проекта по апробации нормативного финансирования учреждений общего среднего образования [Электронный ресурс] : Постановление Совета министров Респ. Беларусь от 29.12.2016, № 1109 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. –Режим доступа: http://www.pravo.by/upload/docs/op/C21601109_1483131600.pdf. – Дата доступа: 06.09.2017.
- 6 Перечень государственных программ на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] // М-во экономики Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/ru/gos-progr-2016-20-ru/>. – Дата доступа: 06. 09. 2017.
- 7 Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf. – Дата доступа: 06.09.2017.