

# ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ. ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

**СНЕЖАНА ЯНИЦКАЯ,**

главный экономист управления  
методологии бюджетного процесса Минфина

**Беларусь постепенно переходит на бюджетное планирование, ориентированное на результат. Особенностью данной системы является увязывание произведенных расходов с ожидаемой от них отдачей. Уже с начала 2013 года дан старт пилотным проектам в сфере здравоохранения. По результатам их реализации будут сделаны выводы о путях дальнейшего развития такой формы финансирования в республике.**

## ОРИЕНТАЦИЯ НА РЕЗУЛЬТАТ

Основой бюджетного планирования, ориентированного на результат, является программно-целевой метод, предполагающий формирование программного бюджета, сочетающего в себе требования к установлению планируемого результата и конкурентному распределению ресурсов.

В целом переход к бюджетированию, ориентированному на результат, предполагает распределение средств в зависимости от поставленных перед распорядителями средств целей, в соответствии с приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу ресурсов бюджета. При этом должна существовать возможность сокращения либо полного прекращения финансирования госпрограмм в случае их неэффективной реализации. Это позволит создать между

министерствами и ведомствами **конкуренцию** за бюджетные ресурсы, которая в итоге способствует повышению качества государственных услуг. Например, если повсеместное строительство комплексов по разведению овец привело к затовариванию отечественных кожевенных предприятий неликвидным сырьем, то средства, запланированные на дальнейшее развитие овцеводства, разумнее направить на осуществление иных проектов, продемонстрировавших лучшие результаты, – деньги можно выделить на освоение технологий по добыче, переработке и использованию торфа или на развитие информационных систем Минсельхозпрода.

Внедрение новых механизмов связано в первую очередь с неудовлетворенностью традиционными подходами. Недостатки сметного финансирования заключаются в бюджетировании

затрат, а не результатов. Кроме того, ныне действующая система не позволяет оперативно реагировать на новые потребности и возможности, стимулирует расходовать деньги даже в том случае, если в этом нет необходимости (поскольку они предусмотрены в бюджете).

## МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Внедрение в Беларуси бюджетирования, ориентированного на результат, находится в русле общемировых тенденций. В международной практике этот метод является одним из наиболее актуальных и востребованных направлений реформирования системы управления общественными финансами.

В мире элементы бюджетирования, ориентированного на результат, известны с середины XX века. Пионером в новом деле явились США, и вскоре метод приобрел широкую популярность. В настоящее время

его активно используют в Новой Зеландии, Австралии, Нидерландах, Великобритании, Швеции и других государствах.

Переход к методу уже начали и партнеры Беларуси по Единому экономическому пространству – Россия и Казахстан. Межгосударственное объединение формируется постепенно, путем повышения уровня интеграции, через синхронизацию преобразований в странах-участницах, совместных мер по проведению согласованной экономической политики, гармонизацию и унификацию законодательства. Как видим, побудительных мотивов достаточно, чтобы и наша республика активно начала внедрять у себя передовой международной опыт.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Определенные шаги по внедрению новой системы уже сделаны. Программно-целевой метод бюджетного планирования в Беларуси используется с 1998 года, когда Правительством был утвержден порядок разработки и выполнения государственных научно-технических программ. Необходимо отметить, что в своем большинстве они принимались как обоснование дополнительного финансирования (такой подход не изжил себя до сих пор). Кроме того, в 2004 году Минфин совместно с Минэкономики предприняли первую попытку создать методологическую основу для формирования и реализации государственных программ.

На данный момент основным актом законодательства, регламентирующим процесс

разработки, утверждения и исполнения программ в стране, является постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.03.2009 г. № 404 «Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ и признании утратившими силу отдельных постановлений Совета Министров Республики Беларусь» (далее – Положение). Данным документом дается определение программы как комплекса мероприятий, **увязанного по ресурсам** (материальным, финансовым, трудовым и иным), **заказчикам, исполнителям и срокам выполнения, обеспечивающего достижение определенной цели.**

## ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ФАКТОР

К сожалению, большинство специалистов, занимающихся разработкой программ, не обращают никакого внимания на определение программ, считая его формальным и не стоящим пристального изучения. Между тем в нем заключается смысл понятия «программа». То есть важным является не просто достижение какой-либо цели, будь то обеспечение жителей Беларуси чистой водой или строительство пунктов пропуска на границе, а реализация поставленных задач **в конкретные сроки, определенными силами и за четко рассчитанные деньги.**

Таким образом, первой и самой важной проблемой развития в Республике Беларусь программно-целевого метода бюджетного планирования яв-

ляется слабая осведомленность общества в целом (и финансовых работников в частности) о его сути.

Кроме того, налицо отсутствие заинтересованности в результативности и целесообразности производимых расходов. При разработке программ часто смысл работы сводится к тому, что очерчивается круг проблем, существующих в какой-либо отрасли, и обосновывается необходимость в бюджетном финансировании, причем, чем больше будет выделено средств, тем выше прогнозируется эффект. Это самая глобальная и распространенная ошибка, с которой приходится сталкиваться, рассматривая проекты концепций и собственно программ, и из которой вытекает масса более мелких ошибок и недоработок. Суть запланированных мероприятий заключается в их комплексности, в достижении цели минимально возможными средствами, а не в том, чтобы освоить их наибольшее количество. На практике же в большинстве своем программы воспринимаются как инструмент получения дополнительных денег, но достаточно сложным и трудозатратным способом.

В значительной степени вышеозначенная проблема возникла из-за отсутствия в масштабах республики работы по популяризации метода, разъяснению для широкого круга общества в целом и финансовых работников в частности его преимуществ. В результате большинство предпочитает работать по старинке, не задумываясь о достижении каких-то мифических целей.

При отсутствии широкого освещения метода программно-целевого бюджетирования в средствах массовой информации, а также специальных и учебных изданиях нет и мотивации к реформированию существующего метода планирования. Разработчикам программ без теоретической подготовки трудно разобраться, чем различаются задачи и мероприятия, почему цель программы обязательно должна быть одна, для чего определять значения показателей для каждого года и зачем нужно реформировать старую и хорошо знакомую систему бюджетного планирования.

### ОСОБЕННОСТИ ГОСПРОГРАММ

Особое место среди бюджетных программ занимает государственная инвестиционная программа. Несмотря на название, Положением она не регламентируется и принципы программно-целевого метода на нее не распространяются. Практика применения Положения свидетельствует о том, что множество вопросов возникает и по поводу формирования региональных программ.

Ярким примером непродуманного применения программно-целевого метода могут служить региональные программы охраны историко-культурного наследия. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране историко-культурного наследия Республики Беларусь» местные исполнительные и распорядительные органы каждого района вынуждены разрабатывать свою региональную програм-

му. Хотя в ряде случаев в качестве исторического наследия имеют лишь церковь, костел и две братские могилы, которые и так благоустраиваются в рамках Программы.

При этом о показателях результативности (из-за незнания или нежелания их разрабатывать и применять), как правило, речь не идет. В итоге из-за отсутствия плановых значений невозможно осуществлять качественный контроль за эффективностью реализации программ, в том числе программы расходования бюджетных средств.

Из-за недостаточного понимания сути программно-целевого метода создаются документы, где может быть ссылка на то, что данное мероприятие планируется выполнять в рамках другой программы. При этом ни у кого не возникает вопросов, в рамках какой именно программы будут выделяться средства и писаться отчеты. Кроме того, зачастую после окончания действия программы без оценки ее результативности утверждается следующая программа. Также встречается порочная практика дублирования отдельных мероприятий.

В результате выделяемые средства, с одной стороны, являются дополнительной частью бюджетного финансирования государственных органов, а с другой – объем этих ресурсов постоянно подвергается изменениям, тем самым оправдывается нечеткость формулировок целей, ожидаемых результатов программ и недостаток ответственности за их достижение.

### БУДУЩЕЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

В 2013 году как элементы бюджетирования, ориентированного на результат, в республике внедряются пилотные проекты в области здравоохранения и образования.

В сфере здравоохранения уже к 2015 году планируется осуществить более комплексный переход от принципов сметного содержания к бюджетированию, ориентированному на получение конкретных качественных и количественных результатов оказания медицинской помощи населению.

Кроме того, аналогичные процессы происходят в сфере образования, где начато осуществление пилотного проекта по финансированию учреждений общего среднего образования г. Минска, Гродненской и Гомельской областей на основании нормативов бюджетной обеспеченности на обучение и воспитание одного учащегося.

В заключение необходимо отметить, что не существует единой модели программно-бюджетирования. Каждая страна реализует программно-целевой подход в планировании и исполнении бюджета по-своему. Общим является то, что смена модели представляет собой длительный и сложный по количеству затрагиваемых аспектов процесс. По сути, полноценный переход к программно-целевому методу планирования бюджета возможен только как результат реализации реформ практически во всех областях. Но этот процесс является необходимым и необратимым.