

РАЗРАБОТКА ГОСПРОГРАММ: ОСНОВНЫЕ ШАГИ И ТИПИЧНЫЕ ОШИБКИ

СНЕЖАНА ЯНИЦКАЯ,

главный экономист управления
методологии бюджетного процесса Минфина

В последние годы в Беларуси активно развивается метод бюджетного планирования, ориентированного на результат. Новый подход находит все более широкое применение. В нашей республике реализован метод в виде государственных, отраслевых и региональных программ. При анализе проектов программ с сожалением приходится констатировать, что при их разработке на протяжении нескольких лет различными министерствами допускаются однотипные ошибки.

НЕОДНОЗНАЧНОСТЬ ТРАКТОВОК

Изначально ряд проблем возникает из-за неоднозначной трактовки термина «государственная программа». Это создает трудности как с критериями отнесения программ к государственным, так и с отражением финансирования государственных программ в республиканской статистической отчетности, а также с предоставлением данных, связанных с показателями объемов финансирования государственных программ из различных источников, международным организациям и внешним кредиторам.

Между тем однозначное определение понятия приводится в Положении о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ, утвержденном постановлением Совмина от 31.03.2009 № 404 (далее – Положение). В соответствии с ним, а также с учетом требований к содержанию разделов, установленных постановлением Минэкономики Республики Беларусь от 29 октября 2010 года № 156 «О примерной форме проекта государственной (отраслевой, региональной) программы и требованиях к содержанию его разделов», и должны быть разработаны программы в республике. Согласно Положению программой называется комплекс мероприятий, **увязанный** по ресурсам (материальные, финансовые, трудовые и иные), заказчиком, исполнителям и срокам выполнения, **обеспечивающий достижение** определенной **цели**.

Решение о разработке программы должно приниматься на основе анализа результатов выполнения аналогичной программы за прошлый период (при ее наличии) и утвержденной концепции. Например, при рассмотрении целесообразности реализации Программы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на 2013–2015 годы необходимо опираться на результаты реализации аналогичной программы за прошедший период с анализом ее эффективности, а также рассмотреть концепцию программы на будущий период с предложениями, каких результатов и каким образом планируется достичь по итогам действия программы. Часто утвержденная концепция программы в Министерство финансов не представляется, анализ ее исполнения за прошлый период отсутствует, и новая программа повторяет те ошибки, которых можно было избежать, рассмотрев итоги реализации и причины неисполнения мероприятий предыдущей программы.

ТРУДНОСТИ РАЗРАБОТКИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Предположим, решение о необходимости разработки программы принято и теперь следует определить цель программы. Именно **цель**, а не цели. Цель программы должна быть одна и указывать на конечный социально значимый результат, который будет достигнут в ходе выполнения программы. На практике же встречаются даже такие выражения, как: «Целями программы является полная реализация потенциала ДОСААФ по содействию укреплению обороны Республики Беларусь». Ошибка

данного посыла кроме очевидной еще и в том, что цель как социальный или экономический результат заключается в укреплении обороноспособности страны посредством реализации потенциала ДОСААФ, а не наоборот.

Цель программы достигается путем выполнения задач, каждая задача, в свою очередь, решается посредством реализации мероприятий. Именно поэтому план мероприятий должен представляться в разрезе задач. Оцениваться решение каждой задачи должно с помощью одного или нескольких показателей, поэтому задачи необходимо сформулировать так, чтобы их можно было охарактеризовать показателями.

Ошибки при разработке показателей повторяются не менее часто. Нередко они вообще не определяются. Вместо точных показателей может предлагаться набор декларативных высказываний, например «массовый охват патриотическим воспитанием молодежи» или «создание новых рабочих мест в регионах». А между тем показатели должны конкретно определять, сколько человек или процентов молодежи в каждом году реализации программы планируется охватить патриотическим воспитанием и сколько рабочих мест будет создано.

Обобщая, если целью программы является развитие овцеводства, то задачей может быть увеличение в сельскохозяйственных организациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах поголовья овец. Мероприятиями – создание в сельскохозяйственных организациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах племенных заводов и племенепродукторов по разведению овец, закупка племенного молодняка, разработка типовых проектов на строительство новых и применяемых повторно овцеводческих помещений и т. д. Показателями – поголовье породистых овец, количество введенных в строй овцеводческих помещений и т. д. в каждом году реализации программы.

ПРИМЕНЕНИЕ ТЕРМИНОЛОГИИ

Часто в проектах программ разработчики используют термины, не определенные Положением. Нет смысла употреблять слова «координатор», «государственные заказчики», «территориальные программы», «прогнозные показатели», «основные исполнители», «участники программы», если ничем не определены их функции. Также нет смысла разрабатывать разного рода перспективные, приоритетные и основные направления, основные или первоочередные задачи, меры и инструменты,

их разработка Положением не требуется.

Не менее регулярно при разработке программ назначаются исполнители программ. Между тем, согласно Положению исполнитель мероприятия программы – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющий **на конкурсной основе** выполнение мероприятий программы. Таким образом, назначать исполнителей на этапе разработки программы неправомерно.

С завидной регулярностью вместе с проектом программы представляется и паспорт бюджетной программы в формате, не соответствующем законодательству. Подобные ошибки вызывают удивление, так как положение о данном документе четко регламентировано постановлением Совета Министров от 24 мая 2007 года № 668 «Об утверждении Положения о паспорте бюджетной программы». Этим же законодательным актом дана четкая форма паспорта. Откуда берутся все прочие варианты, предлагаемые разработчиками, остается только догадываться.

ДУБЛИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ

Большим вопросом продолжает оставаться дублирование мероприятий разных программ. Фантазия разработчиков в этом случае безгранична – от банального повторения мероприятий в различных программах до ссылок, что данные мероприятия будут исполняться или финансироваться в рамках других программ. Остается загадкой, каким образом их можно так причудливо спланировать, профинансировать и потом корректно отчитаться. Как пример креатива в этом вопросе можно привести проект Программы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в Республике Беларусь на 2013–2015 годы. План мероприятий данной программы включил в себя мероприятия, уже проводимые и финансируемые в рамках иных нормативных правовых актов. Например, проведение конкурса «Лучший предприниматель года», а также «Лучший предприниматель года области (г. Минска)» уже регламентировано Указом Президента Республики Беларусь от 4 июля 2005 года № 305; работа по совершенствованию законодательства в целях улучшения позиций Республики Беларусь в ежегодном отчете Всемирного банка «Ведение бизнеса» уже ведется согласно отдельному Плану действий. Наличие сразу двух оснований для финансирования этих мероприятий неминуемо принесет проблемы на различных этапах их реализации.