

Зарубежный опыт использования программно-целевого бюджетирования в системе государственных финансов

Н.А. Мельникова, к.э.н., доцент,
Белорусский государственный университет,
г. Минск

Бюджетная политика государства затрагивает деятельность всех секторов экономики. В силу этого, возникает необходимость в повышении эффективности использования бюджетных средств. 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.

Одним из элементов бюджетирования является использование контрактных форм финансирования, что позволяет выделять бюджетные средства учреждениям и организациям в зависимости от результатов их деятельности. Ключевым моментом становится определение прямых и конечных результатов деятельности министерств. При планировании расходов бюджета используется количественный анализ, а

основополагающим подходом выступает метод «издержки-выгоды». С помощью данного метода сравниваются прямые и косвенные выгоды для общества в процессе анализа альтернативных программ. Определяются те программы, где выгоды максимально превосходят затраты на их реализацию [1, 7, 9].

Таким образом, происходит переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами, а эффективность государственных расходов напрямую зависит от четкости заданных целей и ожидаемых результатов. Основной задачей является предоставление более качественных государственных услуг.

Опыт стран, которые используют бюджетирование в сфере государственных финансов (Канада, США, Австралия, Нидерланды), свидетельствует, что данный метод позволяет улучшить подходы к решению следующих задач:

1.предоставление государством населению именно тех общественных благ и услуг, которые в наибольшей мере отвечают потребностям общества и характеризуются наивысшими показателями социальной эффективности при заданных ресурсных ограничениях;

2.переход на программно-целевое бюджетирование позволяет отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без социально-экономического обоснования;

3.выбор решений осуществляется с учетом не только текущих, но и более отдаленных последствий;

4.усиливается ответственность министерств за конечный результат, за достижение конкретных качественных показателей;

5.повышается обоснованность решений о направлениях государственных расходов, появляется возможность уменьшить расходы, не сокращая программы [1, 4, 7, 10].

Одной из существенных задач при внедрении данного метода бюджетирования является определение критериев оценки достижения целей и разработка системы

показателей результативности. Критерием оценки экономической эффективности затрат может служить соотношение объема предоставленных услуг и затрат на их производство. В свою очередь критерием социальной эффективности затрат является соотношение измеримого конечного социального эффекта и объема услуг, предоставленных для его достижения. Вместе с тем выбор конкретных, измеримых показателей непосредственного и конечного результатов произведенных затрат представляет собой определенную сложность с методологической точки зрения. Проблема определения эффективности, с одной стороны, связана с тем, что общественные блага и услуги с трудом поддаются количественной оценке. С другой - при повышении качества этих услуг существует вероятность повышения их стоимости, а, следовательно, и снижение экономической эффективности. В этой связи на первый план выходит проблема выбора показателей эффективности, а также проблема определения критериев экономической и социальной эффективности.

Выбор финансируемых программ по результатам оценки эффективности и результативности обоснованных в них расходов позволяет:

1. предоставлять услуги, на которые в настоящее время население предъявляет наибольший спрос. Развитие конкурентной среды в государственном секторе экономики способствует повышению качества бюджетных услуг;
2. контролировать уровень издержек на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;
3. повышать прозрачность и обоснованность бюджетных расходов;
4. сместить акцент с внешнего контроля за целевым расходованием средств на внутренний контроль за эффективностью расходов и повышение внутренней ответственности [1, 2, 4, 8, 9].

Вместе с тем программно-целевому бюджетированию присущи и некоторые недостатки. *Во-первых*, социальные проблемы часто выходят за рамки одного ведомства,

за границы полномочий соответствующего уровня власти и его возможностей. Зачастую решение конкретной социальной проблемы требует к себе комплексного подхода и действий со стороны различных ведомств. *Во-вторых*, формирование бюджета в разрезе ведомственных программ, направленных на решение определенных тактических задач, не в полной мере охватывает расходы на оказание услуг.

В Республике Беларусь в настоящее время используется формирование бюджета на основе постатейного бюджетирования. Такая система характеризуется высокой централизацией управления общественными финансами и строгим контролем за целевым расходованием финансовых ресурсов. Основными средствами, которые обеспечивают данный контроль являются подробная экономическая бюджетная классификация, в соответствии с которой производится распределение бюджетных средств, детальная бюджетная роспись, порядок утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств [3, 5, 6]. Данная модель бюджетирования, несмотря на множество ее достоинств, не способствует дальнейшему повышению эффективности управления государственными финансами.

Основным достоинством постатейного бюджетирования является распределение бюджетных средств по видам затрат, с помощью чего создаются условия для контроля за целевым использованием бюджетных средств. Вместе с тем недостатком традиционного способа бюджетирования является отсутствие системы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, а также низкий уровень ответственности непосредственно бюджетополучателей.

Таким образом, посредством использования бюджетирования, ориентированного на результаты, происходит активизация деятельности всех участников бюджетного процесса относительно повышения отдачи от использования бюджетных средств. Программно-целевое управление государственными расходами и соответствующее ему бюджетирование, принятое в ряде развитых стран, способно повысить эффективность

государственных расходов за счет концентрации ресурсов на действительно важные для общества направления. Позитивный потенциал программно-целевого бюджетирования определяется тесной связью расходов государства с достижением конкретных результатов.

Литература

1. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России: отчет о НИР / Центр фискальной политики при поддержке Агентства Международного развития США. – М., 2002. – 48 с.

2. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат / В. Гамукин // Вопросы экономики. – 2005. – №2. – С. 4-22.

3. Дальнейшее ужесточение // Белорусы и рынок. – 2009. – № 29. – 27 июля. – С. 2.

4. Ковалев Г. Австралийский опыт внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, и проблема выбора показателей эффективности для оценки деятельности правительства (на примере Министерства транспорта и региональных услуг Австралии) / Г. Ковалев // Вестник РЦЭР. – 2004. – № 151-152. – С. 44-48.

5. Крылович И. Невиртуальное сокращение / И. Крылович // Белорусы и рынок. – 2009. – № 24. – 15 июня. – С. 13-14.

6. Куликова М. До критического уровня еще не добрались / М. Куликова // Белорусы и рынок. – 2009. – № 23. – 8 июня. – С. 3.

7. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы / А. М. Лавров // Финансы. – 2004. – №3. – С. 9-14.

8. Мельникова Н. А. Бюджетная и налоговая система Республики Беларусь / Н. А. Мельникова. – Мн.: БГУ, 2005.

9. Никифоров С. М. Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами / С.М. Никифоров, О.А. Стрелец // Городской альманах. – 2005. – № 7. – С. 131-143.

10. Фоминых А. Опыт внедрения новой системы осуществления бюджетных расходов в Нидерландах / А. Фоминых // Вестник РЦЭР. – 2003. – №137. – С. 19-30.