

С. Н. Макарова

ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ
ПРОГРАММЫ: ТЕОРИЯ
И ПРАКТИКА

Монография

Институт экономики, управления и природопользования



СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY

Светлана Макарова

**Целевые бюджетные
программы: теория и практика**

«Сибирский федеральный университет»

2012

УДК 336.144.31
ББК 65.261.71

Макарова С. Н.

Целевые бюджетные программы: теория и практика /
С. Н. Макарова — «Сибирский федеральный университет», 2012

ISBN 978-5-7638-2587-9

В монографии исследованы теоретические и методологические аспекты формирования и реализации целевых бюджетных программ. Проведен анализ программно-целевого принципа управления социально-экономическим развитием территории. Предложена классификация целевых бюджетных программ на основе развития методологических принципов программного бюджетирования. Разработана методика оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ, апробированная на примерах расходов краевого бюджета Красноярского края. Представлен методический инструментарий аудита эффективности целевых бюджетных программ. Дана структура программной классификации расходов бюджета и сформирован программный бюджет для главных распорядителей бюджетных средств Красноярского края. Предназначена для магистрантов, аспирантов и преподавателей экономических дисциплин, а также работников финансовой сферы.

УДК 336.144.31

ББК 65.261.71

ISBN 978-5-7638-2587-9

© Макарова С. Н., 2012
© Сибирский федеральный
университет, 2012

Содержание

Введение	5
Глава 1	7
1.1. Целевые программы как инструмент бюджетного планирования и управления социально-экономическим развитием территории	7
Конец ознакомительного фрагмента.	13

С. Н. Макарова

Целевые бюджетные программы: теория и практика монография

Введение

Одним из важнейших направлений бюджетной политики, определенных Бюджетным посланием Президента РФ на 2012–2014 гг., является полномасштабное внедрение начиная с 2013 г. программно-целевого принципа деятельности органов власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления [4].

Несмотря на то, что ориентация на программно-целевой метод финансирования бюджетных расходов в рамках сформированных проектов и программ осуществляется в отдельных субъектах РФ с 2006 г., актуальность задачи не снижается. Постоянное совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей финансовые правоотношения, не сокращает масштабов неэффективного использования бюджетных средств, не решает проблем организации предоставления и повышения качества государственных и муниципальных услуг.

Программный бюджет отличается от традиционного тем, что все или почти все расходы включены в программы и каждая программа прямо увязана с тем или иным стратегическим итогом деятельности соответствующего ведомства.

Наиболее значительный опыт в области программно-целевого планирования накоплен за последние годы на федеральном уровне. В настоящее время регионы начинают переходить к программно-целевому принципу организации деятельности органов исполнительной власти. С целью оценки степени готовности субъектов РФ к внедрению программного принципа формирования бюджетов, мы провели исследование программной составляющей расходов регионального бюджета на примере краевого бюджета Красноярского края.

Исследованию теоретических и практических аспектов формирования программного бюджета, в том числе в рамках реализации концепции эффективного государственного управления, посвящен ряд работ отечественных экономистов, таких как М. П. Афанасьев, Б. И. Алехин, А. И. Кравченко, П. Г. Крадинов, О. П. Овчинникова, В. Е. Чистова, Н. Д. Шимширт и др. Однако проблема формирования программного бюджета в контексте выбора адекватных механизмов и инструментов бюджетной деятельности органов государственной власти в рамках концепции эффективного государственного управления в общественном секторе экономики остается до сих пор малоразработанной. Требуются дополнительные научные исследования, направленные на обеспечение преобразований системы управления государственными (муниципальными) финансами на основе создания разнообразных механизмов и инструментов формирования программного бюджета.

Программный бюджет составляется на основе классификации расходов по типу услуг и целей, а не элементов затрат. Программная структура является способом описания расходов в контексте достижения заданных результатов. Таким образом, необходимо внедрение абсолютно инновационных принципов формирования и исполнения программных бюджетов, что требует соответствующей методологической и методической базы.

Предметом исследования являются финансовые отношения, возникающие в процессе формирования и реализации целевых бюджетных программ.

Цель исследования состоит в разработке методологических принципов и методического инструментария формирования программного бюджета и оценки эффективности реализации целевых бюджетных программ.

Для достижения поставленной цели определены и решены следующие задачи:

- проведен анализ программно-целевого принципа управления социально-экономическим развитием территории;
- изучена практика использования региональных целевых бюджетных программ в бюджетном процессе (на примере субъектов РФ);
- предложена классификация целевых бюджетных программ на основе развития методологических принципов программного бюджетирования;
- разработана методика оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ и апробирована на примере расходов краевого бюджета Красноярского края;
- разработан методический инструментарий аудита эффективности целевых бюджетных программ;
- предложена структура программной классификации расходов бюджета и сформирован программный бюджет для главных распорядителей бюджетных средств Красноярского края.

В монографии использованы следующие методы исследования: общенаучные, а именно метод анализа и синтеза, диалектический, метод индукции, а также специальные – комплексный подход, метод классификации и дифференциации, метод коэффициентов.

Поставленные задачи определили структуру данной работы, которая состоит из введения, четырех глав, заключения, подкреплена приложениями, ссылки на которые содержатся в основной части работы.

Автор выражает надежду, что материал, изложенный в данной монографии, будет полезен магистрам, аспирантам, преподавателям высшей школы, ученым и практическим работникам, занимающимся вопросами программно-целевого бюджетирования.

Глава 1

Теоретические основы и методологические принципы формирования целевых бюджетных программ в процессе управления социально-экономическим развитием территории

1.1. Целевые программы как инструмент бюджетного планирования и управления социально-экономическим развитием территории

В процессе функционирования финансового механизма на различных уровнях власти и управления неизбежно возникает проблема эффективного использования ограниченных по объему финансовых ресурсов. Мировой финансовой наукой и финансовой практикой в различных странах доказано, что основа эффективного использования ресурсов закладывается уже на стадии планирования расходов бюджетов и внебюджетных фондов. Поэтому методы, используемые в планировании расходов органов государственной власти и местного самоуправления можно условно разделить на три группы, в которых принцип эффективного использования средств заложен:

- в минимальной степени;
- значительной степени;
- максимальной степени, т. е. это методы, изначально применяемые в целях эффективного использования ресурсов [35].

К последней группе методов относится программно-целевой (программный) метод или программный подход, который в последние годы является основным направлением развития практики бюджетного планирования в РФ. По мнению российских ученых, именно программы обеспечивают эффективное решение целевых задач [35].

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ «Бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [1].

Бюджету принадлежит ведущее положение в финансовой системе страны. В нем выражается часть распределительных отношений между государством, с одной стороны, и предприятиями, населением, с другой, которые связаны с формированием и использованием общегосударственного фонда финансовых ресурсов.

Основная цель перехода к программному бюджету – это повышение эффективности расходов. Под эффективностью в данной работе будем понимать отношение или, если это возможно, соизмерение результата деятельности и затрат на ее осуществление.

Повышение эффективности бюджетных расходов состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами [7].

В рамках концепции управления ресурсами бюджет формируется путем инфляционной индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации РФ. При соблюдении жестких бюджетных ограничений такой подход обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектировок. В то же время ожида-

емые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

В рамках концепции управления результатами бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услуги, виды деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана; формируется общая сумма ассигнований на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств; создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов (персонал, оборудование, помещения и т. д.); приоритет отдается внутреннему контролю; ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Внедрение термина эффективности бюджетных расходов начало активно развиваться с появления концепции (модели) бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР) в рамках среднесрочного финансового планирования.

Бюджетирование, ориентированное на результат, – это планирование, исполнение бюджетов всех уровней и контроль результатов, полученных от использования бюджетных средств, на основе сопоставления целевых программ [35].

Именно бюджетирование, ориентированное на результат, было одним из первых шагов к внедрению программного бюджета.

За весь период реформ не сформировалось единой терминологии в теории программного бюджетирования. Одни говорят о программном бюджете, другие называют его программно-целевым методом, третьи программно-целевым принципом (прил. 1).

«Бюджетная программа – систематизированный перечень мероприятий, направленных на достижение единственной цели, и заданий, выполнение которых предлагает и осуществляет распорядитель бюджетных средств соответственно возложенным на него функциям» [32, с. 6].

Дж. Буркхед и Дж. Миллер считают, что «программу можно относить к более высокому организационному уровню, чем исполнение. Поскольку программа может охватывать несколько исполнительных организационных уровней, то и программный бюджет должен быть более широким и интегрированным, чем исполнительный. Программные затраты являются обобщенными суммарными затратами, которые получаются путем агрегирования затрат различных подразделений организации. Программный бюджет отвечает организационным потребностям более высокого уровня, то есть он более централизован» [43, с. 71].

Программно-целевое управление трактуется и как метод программного воплощения крупных управленческих решений, и как реализация комплексного, системного подхода при решении крупномасштабных социально-экономических проблем.

В программу повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. введено понятие «программно-целевой принцип деятельности органов власти» [6]. Программно-целевой метод планирования призван обеспечить прямую взаимосвязь между распределением ресурсов и планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Иными словами, программный бюджет отличается от традиционного тем, что все или почти все расходы включены в программы и каждая программа прямо увязана с тем или иным стратегическим итогом деятельности ведомства. Стратегический итог – это долгосрочная устойчивая выгода для общества, проистекающая из мандата. Стратегические итоги дея-

тельности ведомства увязываются с приоритетами и ожидаемыми результатами деятельности правительства.

Подобно тому, как дом строится из кирпичей, ведомственный бюджет складывается из программ. Каждое ведомство должно составлять и защищать свой бюджет как набор программ, снабженных информацией о расходах на их реализацию и об их эффективности. Желательно, чтобы каждая функция, каждый вид деятельности ведомства были включены в ту или иную программу и каждая программа была помещена в одно ведомство [32].

Под программным бюджетом мы будем понимать форму отражения в ведомственной структуре расходов финансового обеспечения целевых бюджетных программ, которые ориентированы на достижение целей в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Являясь мощным инструментом системы бюджетирования, ориентированного на результат, программный бюджет призван обеспечить прямую взаимосвязь между распределением ресурсов и планируемыми результатами их использования.

Формирование программного бюджета может стать действенным инструментом повышения эффективности расходов, так как позволит выбрать наилучший вариант достижения поставленных целей при разумном вложении финансовых, трудовых и иных ресурсов.

В процессе становления и развития программно-целевого (программного) подхода на федеральном уровне в РФ с 1990 г. и по настоящее время можно выделить несколько наиболее стратегически важных этапов (прил. 2).

Первый этап – 1995–2003 гг. Формирование порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых принимает участие Российская Федерация.

Второй этап – 2004–2007 гг. Реализация концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг.

Третий этап – 2008–2009 гг. Включение в Бюджетный кодекс РФ специальных норм, посвященных долгосрочным целевым программам.

Четвертый этап – 2010–2011 гг. Принятие порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации как инструмента реализации Программы по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. [10].

Пятый этап – 2012–2014 гг. Полномасштабное внедрение программно-целевого принципа деятельности органов исполнительной власти и соответственно программных бюджетов. Подготовка проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты РФ».

Далее рассмотрим существенные характеристики преобразований каждого этапа.

Первый этап. Сформулированы факторы, определяющие отбор проблем для их программной разработки и решения [8]:

- значимость проблемы;
- невозможность комплексного решения проблемы в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма;
- необходимость государственной поддержки для решения проблемы;
- новизна и высокая эффективность мероприятий;
- необходимость координации межотраслевых связей для решения проблемы.

Дополнительно необходимо учитывать:

- приоритеты и цели социально-экономического развития Российской Федерации;
- направления структурной и научно-технической политики;
- прогнозы развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов;
- результаты анализа экономического, социального и экологического состояния страны;
- внешнеполитические и внешнеэкономические условия;

- международные договоренности.

Большое значение при реализации программного подхода имел фактор исполнения необходимых процедур контроля.

Совокупность контрольных действий, предусмотренных нормами 1995 г., можно разделить на три вида.

Первый вид – действия в рамках предварительного контроля:

- специализированная экспертиза концепции целевой программы;
- разработка перечня целевых индикаторов и показателей для мониторинга реализации программы;
- оценка проекта программы органа исполнительной власти;
- специализированная и независимая экспертиза проекта целевой программы;
- ежегодное согласование уточненных показателей эффективности на очередной год;
- разработка механизмов корректировки программных мероприятий и их ресурсного обеспечения и др.

Второй вид – действия в рамках текущего контроля:

- мониторинг реализации программы государственным заказчиком или уполномоченными им инструкторами;
- ежеквартальная отчетность о ходе выполнения программы;
- контроль за ходом реализации программы в процессе комплексных экспертных проверок Минфина России, Минэкономразвития России;
- подготовка предложений о целесообразности продолжения работ и финансирования программ.

Третий вид – действия в рамках последующего контроля:

- подготовка докладов о ходе работ по программам, оценка эффективности использования финансовых средств (по годам и за весь срок реализации);
- оценка достижения целевых индикаторов и показателей;
- внесение предложений о продлении срока реализации программ (с обоснованиями) на срок не более года, разработка новой целевой программы при необходимости продления срока более чем на 1 год;
- размещение основных сведений о результатах реализации программы в средствах массовой информации.

Совокупность представленных контрольных действий позволяет утверждать, что в 1995 г. была заложена серьезная платформа для развития программного подхода в государственном бюджетном планировании. Созданная база активно использовалась в последующие периоды.

Второй этап. Активизация практики применения программного подхода в бюджетном планировании в Российской Федерации связана с принятием в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.

К общим требованиям, которым согласно Концепции должны были соответствовать по содержанию бюджетные программы федерального уровня, относятся следующие критерии [7]:

- четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти;
- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты, так и конечные;
- наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной, текущей и завершающей оценки программы;
- обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы;

- определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

Важно отметить, что с 2004 г. получило развитие новое в программном планировании РФ понятие – «ведомственные программы», которые впоследствии стали играть значительную роль в достижении целей социально-экономического развития Российской Федерации.

Концепцией 2004 г. в развитие общих требований, введенных в 1995 г., была четко предусмотрена возможность сокращения финансирования или досрочного прекращения реализации бюджетных целевых программ в случае их несоответствия заранее установленным промежуточным критериям и индикаторам результативности с соблюдением процедур расторжения договоров (соглашений).

Третий этап. Новшеством программного планирования является введение в 2007 г. в Бюджетный кодекс РФ статей о целевых программах.

Принципиальными положениями данной законодательной новации следует считать:

- ссылку на рекомендуемые сроки реализации программ (впервые появилось понятие «долгосрочные программы»);

- определение полномочий в части принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, об их формировании, утверждении, реализации (данные вопросы были отнесены к компетенции исполнительных органов власти РФ, субъектов РФ, местных администраций муниципальных образований);

- закрепление необходимости ежегодной оценки эффективности программ и введение мер ответственности с регламентацией сроков принятия соответствующих решений (не позднее, чем за один месяц до внесения проекта закона (решения) о бюджете на очередной период в законодательный (представительный) орган, может быть принято решение о сокращении (начиная с очередного финансового года) бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации).

Ст. 179.3 Бюджетного кодекса РФ отводит программам ведомств незначительное место в бюджетах всех уровней: «В федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией» [1, с. 128].

Несмотря на внесение рассмотренных изменений в Бюджетный кодекс РФ, нельзя утверждать, что программно-целевой подход на федеральном уровне к 2007–2009 гг. полностью реализовал концептуальные положения 2004 г. Поэтому в этот период остро встал вопрос о кардинальном повышении статуса программно-целевого планирования с одновременным совершенствованием нормативно-правового обеспечения и разработкой дополнительного инструментария формирования, реализации и оценки эффективности программ.

Четвертый этап. Для решения вышеуказанных задач в июне 2010 г. была принята Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. В качестве одного из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов программой определен программно-целевой принцип и поставлена задача по переходу на программный формат федерального бюджета с использованием такого инструмента, как государственная программа [6].

Под государственной программой понимают систему мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Содержательно государственная программа может включать в себя целевые программы, ведомственные программы и другие мероприятия.

Заявлены следующие основные цели перехода к программному бюджету:

- создание общих подходов к подготовке программного бюджета, позволяющих обеспечить прозрачность бюджетного процесса для всех участников;
- увязывание стратегического и бюджетного планирования;
- определение плановых результатов бюджетных расходов и проведение мониторинга их достижения с точки зрения целеполагания бюджетных расходов.

Наиболее существенными элементами следует считать общие принципы разработки и реализации программ, а именно:

- формирование программ исходя из четко определенных целей развития индикаторов их достижения;
- охват программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и большей части бюджетных ассигнований;
- проведение регулярной оценки вклада программ в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики;
- установление для программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечные результаты и непосредственные результаты.

Пятый этап. В настоящее время одним из важнейших направлений бюджетной политики является полномасштабное внедрение начиная с 2012 г. программно-целевого принципа деятельности органов исполнительной власти и соответственно программных бюджетов на всех уровнях управления.

17 февраля 2012 г. в Правительство РФ Минфином представлен проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты РФ», в котором предусматривается переход к программно-целевому принципу составления федерального бюджета.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.