

УДК 338.2:332.02

РАЗВИТИЕ МЕТОДОЛОГИИ ПРОГРАММНОГО АНАЛИЗА КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

МАСТЕРОВ АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ,

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Института финансово-экономических исследований, Центр финансовой политики, Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: andrey-masterov@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Сегодня в России предпринимаются активные попытки внедрения программно-целевых подходов в бюджетный процесс, что предполагает повышение эффективности управления бюджетными ресурсами. Вместе с тем, методологическая база программного бюджетирования в российской практике, по сути, отсутствует. Особенно это касается планирования и анализа государственных программ и ключевых показателей, необходимых для построения программных бюджетов.

На основе проведенного исследования зарубежной практики формирования программных бюджетов в статье даются рекомендации по дальнейшему развитию программных подходов в бюджетном процессе. Основное внимание уделено вопросам разработки альтернативных вариантов реализации целей и задач государственных программ и выбору из них оптимального. На основе проведенного анализа и выбранных курсов действий формируются ключевые показатели разрабатываемых программных бюджетов. В статье дается краткая характеристика методов, которые применяются в зарубежной практике и могут быть положены в основу формируемой методологии бюджетного планирования в России. Рассмотрены методы анализа «затраты–эффективность» и «затраты–выгода», которые широко применялись и продолжают использоваться в программном бюджетировании в США. Раскрыты основные этапы разработки и анализа альтернативных вариантов построения программ.

Автором выделен ряд принципов, которых следует придерживаться при разработке государственных программ и формировании на их основе программных бюджетов текущей деятельности в нашей стране. Соблюдение данных принципов, по мнению автора, должно способствовать повышению эффективности и обоснованности бюджетного планирования с использованием программных подходов.

Ключевые слова: программный бюджет; программно-целевой подход; программно-целевое бюджетирование; аналитические методы; методология программного бюджетирования; альтернативы; варианты построения программы.

PROGRAM ANALYSIS AS A TOOL TO INCREASE THE EFFECTIVENESS OF BUDGET PLANNING: METHODOLOGY DEVELOPMENT ISSUES

ALEXANDER I. MASTEROV

PhD (Economics), Senior Researcher, the Institute for Financial and Economic Research, the Center for Financial Policy, the Financial University, Moscow, Russia

E-mail: andrey-masterov@yandex.ru

ABSTRACT

Today, Russia actively attempts to introduce the program-target approach in the budget planning process to improve the efficiency of budget resources management. However, the methodological framework of program budgeting is, as a matter of fact, missing in the Russian practice. This is particularly true when carrying out the planning and reviewing of government programs and key performance indicators required to build the program budgets.

Based on the study of international experience with program budgeting, the article provides guidance for further development of approaches to the budgeting process. The article focuses on the issues of the development of alternative options for implementing objectives set in the government programs as well as the optimal choice from available options. The conducted analysis and the chosen course of actions make it possible to generate key performance indicators in the process of program budgeting. The article briefly describes the methods which are used in international practice. It points out that the same methods could be applied in Russia to work out the budget planning methodology. The article examines the «cost/performance» and «cost/benefit» methods which have been, and are still used in the program budgeting in the United States.

The author identifies the main stages in the development and analysis of alternative options for building programs as well as a set of principles to be followed to develop government programs and find financing solutions. According to the author, observance of these principles would help improve the effectiveness of budget planning carried out with the use of program-target approaches.

Keywords: program budget; program-target approach; performance budgeting; analytical methods; methodology of program budgeting; alternatives; program options.

В настоящее время в России активно обсуждается необходимость перехода к программным бюджетам как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Повышенный интерес к применению программно-целевых методов в бюджетном процессе сопровождается усилением внимания к вопросам участия государства в регулировании экономического развития страны. Эти вопросы становятся особенно актуальными на фоне ряда негативных тенденций — таких как падение цен на нефть, рост геополитической напряженности с вводом большинством западных стран экономических санкций в отношении Российской Федерации. Это ведет к нарушению формирующихся годами экономических связей, усугубляет отток инвестиций из российской экономики и отрицательно влияет на перспективы экономического роста. В таких условиях в еще большей степени обостряются проблемы дефицита государственного бюджета и, как следствие, приобретают первостепенную значимость вопросы повышения эффективности бюджетных расходов.

Основываясь на анализе отечественного и зарубежного опыта применения программных подходов в бюджетном процессе, можно констатировать, что их применение в практике бюджетирования в нашей стране находится на этапе становления. В процессе попыток внедрения программных принципов в бюджетный процесс нередко

возникают проблемы, в общих чертах схожие с теми, которые были характерны для начальных этапов развития программно-целевого бюджетирования в США.

1. Недостаточная централизация процесса программно-целевого бюджетирования, приводящая к плохой увязке различных программ между собой. Выражается в том, что, как показывает анализ Счетной палаты, в ряде госпрограмм отсутствует анализ взаимосвязей с другими госпрограммами, это создает риски недостижения целевых показателей в случае невыполнения целевых показателей других госпрограмм. Так, например, в государственной программе «Развитие здравоохранения» не представлен перечень программ, которые будут оказывать влияние на ее реализацию, поэтому создается угроза реализации отмеченных рисков. Как следствие, создаются риски рассогласования в процессе выполнения государственных программ и снижается эффект от их реализации¹.

2. Недостаточная обоснованность, размытость формулировок целей и задач, что приводит к ряду негативных последствий для качества разрабатываемых впоследствии программных бюджетов: формулируются заведомо недостижимые цели, затрудняется адекватная количественная и качественная оценка поставленных целей,

¹ Счетная палата Российской Федерации: информация по итогам экспертизы государственных программ Российской Федерации по состоянию на 1 июня 2014 г. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/785/> (дата обращения: 03.03.2015).

способов их достижения, а также хода их выполнения вследствие неудачно подобранной системы показателей. В результате оказывается разорванным весь цикл, охватывающий как стадии разработки и обоснования, так и стадии принятия и реализации бюджетных решений.

3. Сложность, громоздкость и излишняя децентрализованность существующей бюджетной классификации. В таких условиях использование анализа для определения оптимальных вариантов достижения ключевых целей становится крайне затруднительным и неэффективным.

На сегодняшний день в России отсутствует база, создающая необходимые условия для эффективного применения программно-целевых подходов в практике бюджетирования. Вместе с тем, как показывает анализ зарубежного опыта, процесс внедрения программных методов в бюджетный процесс не может идти успешно, если для этого не созданы соответствующие условия на общегосударственном уровне. Создание таких условий предполагает решение следующих вопросов на уровне Министерства финансов и Правительства РФ:

- формирование перечня наиболее актуальных целей государственной деятельности с последующей разработкой целевой программно-бюджетной классификации;
- разработка методических рекомендаций по подготовке программного бюджета и применению программных методов в управлении государственными и муниципальными финансами;
- создание новой или обновление существующей материально-технической базы министерств, позволяющей на современном уровне решать сложные задачи на этапе формирования программных бюджетов.

Нерешенность отмеченных вопросов приводит к тому, что субъекты, предпринимающие попытки внедрения программно-целевых подходов в бюджетный процесс, вынуждены сами разрабатывать методики составления программных бюджетов, исходя при этом из собственного опыта. Подобное происходит в Брянской области, Санкт-Петербурге и других

регионах, где ставились и ставятся задачи внедрения программных принципов в практику бюджетирования.

Такой подход в определенной степени полезен, но только при активном вмешательстве государства в становление и развитие программно-целевого подхода в бюджетном процессе.

В случае когда регионы сами вынуждены решать вопросы методического обеспечения, рассчитывать на успех внедрения программного бюджетирования в целом по стране не приходится. Разрабатываемые регионами методики будут основываться по большей части на субъективном опыте, и это неизбежно приведет к тому, что если в одних регионах они будут способствовать определенным успехам во внедрении программно-целевых методов в бюджетный процесс, то в других случаях опыт будет неудачным. В такой ситуации программное бюджетирование в целом по стране будет представлять собой несогласованные и разрозненные попытки применения программных подходов в бюджетировании отдельных субъектов. В результате многое будет зависеть от частной инициативы на местах, в отсутствие которой внедрение программных принципов во многих случаях постепенно сойдет на нет.

Кроме того, создание современной материально-технической и методической базы не под силу отдельным регионам, решение этих вопросов возможно только на общегосударственном уровне, с привлечением научно-исследовательских коллективов. Создание эффективной системы программно-целевого бюджетирования требует тщательной предварительной проработки, изучения и глубокого анализа отечественного (речь здесь идет прежде всего о советском опыте программно-целевого планирования) и зарубежного опыта применения программных подходов в решении различных задач государственного масштаба.

Масштаб проблем, решаемых в процессе разработки программных бюджетов в разных областях, предполагает применение современного аналитического инструментария, включая экономико-математические,

эвристические методы, а также информационные технологии. При этом требуется активное привлечение теоретических и практических знаний, проведение научных исследований по соответствующей тематике в целях адаптации имеющихся подходов к современной российской действительности.

Отсутствие в настоящее время единых методических подходов к разработке документов программно-целевого планирования, недостаточная упорядоченность и слабая систематизированность существующих инструментов ведет к несбалансированности государственных программ на государственном, региональном и муниципальном уровнях.

Помимо отмеченных проблем, представляется важной проблема аналитического обеспечения программно-целевого планирования, под которым подразумевается совокупность методов и методик ретроспективного и перспективного анализа информации, связанной с формированием и реализацией государственных программ, а также разрабатываемых на их основе программных бюджетов. Перечень методов определяется спецификой задач, решаемых на различных этапах разработки и реализации программ, и может включать методы факторного анализа, математические методы (математическое программирование, регрессионный анализ) и др.

Анализ методического инструментария российских федеральных целевых, а также государственных программ показывает, что существующие целевые показатели и методики их расчета направлены в большей степени на ретроспективный анализ уже достигнутых результатов в рамках конкретных программ. В рамках большинства программ существует ряд относительных показателей, позволяющих сопоставлять достигнутые в отчетном периоде фактические значения с базовыми или плановыми. При этом вопросу обоснования принятых плановых значений показателей как на практике, так и в научной литературе должного внимания практически не уделяется.

Так, например, одна из немногих попыток раскрытия порядка формирования плановых (целевых) показателей в целях реализации программно-целевого подхода в бюджетировании предпринята Е. Е. Гришиной и О. А. Феоктистовой. Авторы отмечают, что «при установлении целевого показателя необходимо учитывать предшествующую динамику показателя (за последние 2–3 года), по которой можно предварительно спрогнозировать уровень целевых значений в диапазоне нескольких лет». Кроме того, предлагается устанавливать планируемые целевые значения с учетом показателей аналогичных программ, показателей органов исполнительной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления), являющихся примерами «лучшей практики», и показателей частных (коммерческих) организаций [1, с. 92].

Справедливо отмечая, что к числу основополагающих требований к обоснованию базовых и целевых значений показателей относится наличие методики, позволяющей субъекту бюджетного планирования рассчитывать значения показателей с учетом имеющихся ресурсов и времени, авторы не останавливаются подробно на данной проблеме, отмечая лишь, что «практика внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) на федеральном уровне показывает, что целесообразно применять стандартные и общепринятые методики измерения тех или иных процессов» [1, с. 93].

Вместе с тем, расчет плановых значений, перспективный анализ планируемых мероприятий с учетом имеющихся ресурсов и ожидаемых потолков финансирования представляет собой весьма серьезную и сложную методологическую проблему.

Как показывает анализ методической базы большинства государственных программ, а также программ, формируемых на региональном и муниципальном уровнях, расчет плановых значений во многих случаях основывается на данных, учитывающих динамику аналогичных показателей в прошедших периодах или в аналогичных программах, а в ряде случаев и вовсе на

ошибочных расчетах или предположениях. В результате часто возникают ситуации, когда в программных бюджетах используются плановые показатели, основанные на инерционных, а в некоторых случаях — на произвольных оценках [2].

В соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса РФ при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и/или наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)². Однако при описываемом подходе к формированию плановых показателей распорядители бюджетных средств не получают ответа на вопрос, как именно можно достичь тех или иных плановых значений.

В большинстве случаев рассчитываемые аналитические показатели направлены на оценку эффективности реализации государственной программы, однако не дают ответа на вопрос, какой курс действий из имеющихся альтернативных вариантов можно выбрать, для того чтобы бюджетные ресурсы, направленные на реализацию данной программы, дали наилучший результат при наименьших затратах.

Как следствие, возникают ситуации, когда программы основываются на заведомо недостижимых плановых значениях, не подкрепленных соответствующими расчетами и учитывающих ограниченный ресурсный потенциал в недостаточной степени. Говорить о повышении эффективности бюджетных расходов, достижении наилучших результатов при использовании наименьшего объема средств в таких условиях не приходится.

Вместе с тем, как показывает практика стран, наиболее результативно и широко применяющих программные подходы в бюджетном процессе (прежде всего

США), выявление альтернативных вариантов решения поставленной проблемы и выбор из них оптимального с точки зрения затрат и результатов, наряду с формированием системы показателей, является одним из самых важных и сложных этапов формирования государственных программ и соответственно программных бюджетов.

Процесс разработки программных бюджетов на уровне отдельных министерств и ведомств можно разделить на несколько основных этапов:

- формирование целей и задач, решаемых в рамках конкретной программы, и подбор системы, наиболее адекватно отображающей целевые показатели;
- выработка альтернативных курсов действий по достижению поставленных целей и выбор из них оптимальных;
- расчет прогнозных значений ключевых показателей и формирование программного бюджета;
- мониторинг и контроль исполнения программного бюджета.

Остановимся на одной из основных проблем программно-целевого планирования, которой на сегодняшний день российскими учеными и практиками, занимающимися проблемами программного бюджетирования, практически не уделяется внимания. Речь идет о формировании альтернативных курсов действий, направленных на решение программных целей и задач, а также выборе из них оптимального.

В США еще в начале 1970-х гг. в бюллетене американского Комитета по экономическому развитию подчеркивалось, что «решения относительно способа достижения программных целей должны обязательно включать выбор между различными курсами действий. До тех пор, пока такие альтернативы не рассмотрены, программы не будут отвечать изменяющимся целям и приоритетам, а также не будет достигнуто должное соответствие между затратами и результатами» [3, с. 76].

На основе практики США можно выделить следующие типы альтернатив, каждая из которых характеризуется специфическими проблемами измерения затрат и результатов:

² Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014). URL: <http://consultant.ru/popular/budget> (дата обращения: 28.11.2014).

- существующая программа продолжается в неизменном объеме;
- существующая программа продолжается в измененном объеме;
- другие модификации существующей программы (изменения в процедурах предоставления услуг);
- новая программа, основанная на традиционных представлениях о программной области;
- новая программа, основанная на новых представлениях о программной области [3, с. 76–78].

Практика показала, что число альтернатив, разработанных в процессе анализа, не должно превышать пяти-шести, поскольку увеличение числа вариантов повышает трудоемкость расчетов и усложняет выбор, а уменьшение снижает обоснованность выбора. Для исключения ситуаций, когда необходимо детально анализировать слишком большое количество альтернативных вариантов решения проблемы, в американской практике использовалась процедура поэтапного сужения круга рассматриваемых альтернатив:

- первоначальное генерирование — формулирование наиболее широкого круга вариантов с тем, чтобы не упустить ни одного потенциального способа осуществления программы;
- поверхностный отбор — отбрасывание решений, заведомо невыполнимых с точки зрения поставленных ограничений или недостаточно продуктивных;
- промежуточный отбор — устранение альтернатив, которые на основе предварительного анализа не дают удовлетворительных результатов;
- окончательный отбор — оставшиеся варианты подвергаются детальному исследованию, результаты которого представляются руководителю, принимающему решения [3, с. 78–79].

Каждый из оставшихся вариантов подвергается детальному описанию с тем, чтобы все составляющие каждого альтернативного курса действий получили конкретную количественную или качественную оценку (численность и квалификация персонала,

требуемого для выполнения программы, виды и количество поставок необходимого оборудования, объемы поставок). Подробно описываются также способы реализации программы в рамках каждого из альтернативных вариантов, поскольку требования к степени загрузки и вовлеченности трудового персонала, интенсивности использования парка машин и оборудования могут варьироваться от одного альтернативного варианта к другому.

Ключевое значение в расчетах имеют оценки будущей потребности в услугах, предоставляемых по итогам выполнения программы, и имеющихся в наличии трудовых, материальных, финансовых и других ресурсов. Они задают ограничения, в рамках которых требуется принять решение о выборе того или иного курса действий. При этом выбранный курс должен наилучшим образом учесть внутренние возможности и внешние условия деятельности министерства, ведомства, конкретного хозяйствующего субъекта, что подразумевает выбор такой альтернативы, в рамках которой будет достигнут максимально возможный социально-экономический эффект от использования ограниченного ресурсного потенциала.

Процесс детального изучения альтернатив с целью выбора оптимального курса действий можно разделить на несколько основных этапов:

- оценка затрат, связанных с реализацией каждой альтернативы;
- оценка ожидаемых результатов от реализации каждого из имеющихся вариантов построения программы;
- сопоставление затрат и результатов («входов» и «выходов») с выбором и обоснованием оптимальной альтернативы.

Последний из выделенных этапов является ключевым этапом анализа альтернативных вариантов, который основывается на собранной до этого информации об ожидаемых затратах и результатах, а также предполагает использование сформированной на начальных этапах программно-анализа системы показателей. Оценка соотношения затрат и результатов носит

аналитический характер и предполагает использование специальных методов. В практике США наиболее широко использовались и продолжают использоваться аналитические методы «затраты–эффективность» и «затраты–выгода». Некоторые специалисты объединяют их под общим названием «затраты–полезность», понимая под «полезностью» любые результаты или выгоды, полученные от реализации программ [3, с. 83].

Методы «затраты–эффективность» и «затраты–выгода» направлены на то, чтобы в количественной форме выразить затраты на планируемую программу и сопоставить их с ожидаемыми результатами. При этом в рамках метода «затраты–эффективность» оценка результатов проводится в количественной, но не в денежной форме. В то же время при использовании метода «затраты–выгода» результатам присваивается условная денежная оценка, что обеспечивает возможность сопоставления затрат и результатов и конкретной количественной оценки эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на программу.

После того как получены оценки затрат и ожидаемых показателей эффективности по имеющимся альтернативам, осуществляется сопоставление входов программы, т. е. осуществленных затрат, с ее выходами — результатами альтернативных вариантов осуществления анализируемой программы. На данном этапе решающее значение приобретает выбор критерия, на основе которого выполняется сравнение альтернативных вариантов. При этом в исследованиях «затраты–эффективность» выделяются три типа ситуаций, в которых происходит сопоставление стоимости и эффективности выполняемых программ:

1) формирование альтернативных вариантов осуществляется для выполнения одной и той же задачи, при этом задача функционирования системы четко сформулирована и ее различные варианты можно привести к единому знаменателю — одному и тому же результату. Критерием выбора в этом случае является минимум стоимости;

2) формирование альтернативных вариантов построения программы осуществляется в условиях фиксированного бюджетного лимита. В этом случае различные курсы действий приведены к единому знаменателю — одинаковой стоимости, и наилучшее решение определяется на основе анализа «выхода», при этом показатель «выхода» (т. е. количество выпущенной продукции или оказанных услуг) служит критерием максимизации эффективности;

3) альтернативы несопоставимы ни с точки зрения стоимости, ни с точки зрения эффективности. При оценке такого рода критерием сравнения альтернатив является относительный показатель — эффективность на единицу денежных затрат или стоимость на единицу эффективности [4, с. 132–133].

В случае когда анализ «затраты–эффективность» сводится к частному случаю — анализу «затраты–выгода», результатам присваивается условная денежная оценка, что обеспечивает сопоставимость затрат и результатов. Данный метод впервые был выдвинут в США в 1930-х гг., а с начала 1960-х гг. масштабы его применения серьезно расширились. С началом распространения системы *PPBS* на гражданскую деятельность с 1965 г. данный метод зачастую рассматривался в качестве основного для оценки социально-экономических проектов и программ в гражданских правительственных ведомствах США.

Вместе с тем метод имеет определенные недостатки, заключающиеся в том, что расчеты, основанные на использовании условных денежных оценок таких категорий, как человеческая жизнь, снижение травматизма, укрепление здоровья и др., оставляют значительный простор субъективизму, что часто не позволяет его эффективно применять в соответствующих случаях.

В завершение можно выделить следующие принципы, которых по возможности следует придерживаться при разработке государственных программ и формировании на их основе программных бюджетов в текущей российской практике:

- максимальная конкретизированность, четкость целей, на реализацию которых направлена формируемая программа. По возможности, эти цели должны поддаваться количественной оценке;
- разработка системы показателей затрат и результатов, в максимально возможной степени учитывающих цели программы;
- функциональная взаимосвязь результативных показателей и показателей, характеризующих необходимый уровень затрат различных ресурсов (материальных, трудовых, производственных) для достижения желаемых или оптимальных значений результативных показателей;
- увязка уровня затрат с имеющимися ресурсными и бюджетными ограничениями;
- разработка нескольких альтернативных вариантов достижения поставленных целей с расчетом ожидаемых результатов и затрат для каждого из них;
- выбор критерия, позволяющего сравнивать предпочтительность альтернативных вариантов достижения поставленных целей. В качестве такого критерия может выступать целевой показатель, характеризующий уровень общественного блага, продукции, работ, услуг, которые необходимо произвести по результатам реализации конкретной программы.

С нашей точки зрения, чем в большей степени могут быть реализованы указанные принципы при разработке государственных программ, тем более значительно внедрение практики формирования программных бюджетов будет повышать эффективность расходования бюджетных ресурсов. И наоборот, нечеткость, размытость, произвольный характер плановых показателей значительно снижают шансы на успешную реализацию программных подходов в практике бюджетирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гришина Е. Е., Феоктистова О. А. Система «цели–задачи–показатели» основных инструментов БОР // Академия бюджета и казначейства Минфина России. 2010. № 4. С. 87–94.

2. Рыкова И. Н., Алаев А. А., Авраамов П. А., Кораблев Д. В. Оценка эффективности реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» // Научно-исследовательский финансовый институт. 2014. № 2. С. 15–30.
3. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. М.: Наука, 1986. 190 с.
4. США: современные методы управления / Авторский колл.: Б. З. Мильнер, Л. И. Евенко, Ю. В. Катасонов и др. М.: Наука, 1971. 334 с.

REFERENCES

1. Grishina E. E., Feoktistova O. A. Sistema “tseli — zadachi — pokazateli” osnovnykh instrumentov BOR [System “objectives — tasks — main tools in result-oriented budgeting]. Akademiia biudzheta i kaznacheistva Minfina Rossii — The Budget and Treasury Academy of the Russian Ministry of Finance, 2010, no 4, pp. 87–94. (in Russ.)
2. Rykova I. N., Alaev A. A., Avraamov P. A., Korablev D. V. Ocenka jeffektivnosti realizacii gosudarstvennoj programmy “Razvitie promyshlennosti i povyshenie ee konkurentosposobnosti” [Evaluating the effectiveness of the state program “Increasing the development and competitiveness of the Russian industries”]. Nauchno-issledovatel’skij finansovyj institute — Research Institute of Finance, 2014, no 2, pp. 15–30. (in Russ.)
3. Voronkov A. A. Metody analiza i ocenki gosudarstvennyh programm v SShA [Methods of analysis and evaluation of government programs in the United States]. Moscow: Nauka — Science, 1986, 190 p. (in Russ.)
4. Mil’ner B. Z., Evenko L. I., Katasonov Ju. V. i dr. SShA: sovremennye metody upravlenija [US: modern methods of management] Moscow: Nauka — Science, 1971, 334 p. (in Russ.)