

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА IMPROVING PROGRAM BUDGET PLANNING

Аннотация. В статье исследованы особенности и преимущества применения программно-целевого метода планирования и выполнения местных бюджетов по расходам, основана необходимость его внедрения на месте уровня как инструмента повышения эффективности использования бюджетных средств.

Abstract. The article examines the features and advantages of using the program-targeted method of planning and executing local budgets for expenditures, and the need for its implementation at the local level as a tool to increase the efficiency of using budget funds is based.

Ключевые слова. Местные бюджеты, расходы бюджета, программно-целевой метод, бюджетная программа, результативные показания.

Keywords. Local budgets, budget expenditures, program-target method, budget program, effective indications.

Планирование расходов местных бюджетов-важная составляющая бюджетной политики, которая определяет степень эффективности выполнения органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий и влияет на уровень социально-экономического развития территорий. В современных условиях перестройки бюджетной системы формируется соответствующее понимание сущности бюджетного планирования, которое заключается в переносе акцента с удержания сети бюджетных учреждений на результативность их функционирования и степень качества и полезности услуг для населения страны.

Совершенствование планирования бюджетных расходов путем внедрения финансовых механизмов, ориентированных на программирование и достижение результата, рассматривается как действенный инструмент повышения эффективности управления расходами местного самоуправления.

Сущность расходов бюджета и вопросы необходимости усовершенствования системы их планирования исследовали Дж. Кейнс, А. Маршалл, П. Самуэльсон, А. Смит, И. Шумпетер, А.Р. Валева, В.В. Михеева, Н.М. Сабитовой и другие.

Целью данного исследования является раскрытие теоретических аспектов программно-целевого бюджетирования, определение преимуществ и особенностей его применения в бюджетном процессе.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов, которая характеризует функционирование отечественной экономики, насущной становится необходимость принятия мер, направленных на оптимизацию бюджетных расходов и повышение результативности использования бюджетных средств. Этот вызов становится еще более актуальным в контексте неопределенности результатов финансирования, которая является главной проблемой существующего сметного планирования.

В данном контексте программный подход представляется не только рациональным, но и перспективным инструментом для решения проблемы неопределенности. Применение программно-целевых методов планирования бюджетных расходов выдвигается на передний план как одно из ключевых направлений бюджетной реформы. Этот метод не только сокращает пространство для неопределенности, но и устанавливает прямую связь между распределением бюджетных средств и достижением фактических или запланированных результатов в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Отличие программно-целевого метода от традиционного сметного планирования заключается в его фокусе на направленном использовании государственных средств для



достижения конкретных, часто количественно измеримых, результатов. Этот метод включает в себя постановку четких целей и задач, связанных с общественными потребностями, и оценку эффективности достижения этих целей.

Применение программно-целевого метода также предполагает непрерывный мониторинг и контроль за процессом достижения поставленных целей. Это способствует более эффективному использованию бюджетных средств и обеспечивает более прозрачный механизм отслеживания результатов, что в свою очередь способствует повышению ответственности в использовании государственных ресурсов.

Целью введения ПЦМ является установление непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования на основе очерченных целей и результативных показателей.

Программно-целевой подход в бюджетном процессе на местном уровне предусматривает формирование и выполнение бюджета в соответствии с бюджетными программами главных распорядителей бюджетных средств, в частности определение общей цели каждой бюджетной программы на долго-и среднесрочный периоды; целей и задач программы на краткосрочный период: видов и направлений деятельности, которая обеспечивает реализацию программы. Такой подход должен основываться на тщательном анализе необходимых и возможных бюджетных ресурсов для финансирования программы в плановом и последующих годах и получения от реализации бюджетной программы ожидаемого результата. Указанное предусматривает разработку количественных и качественных показателей результативности, критериев оценки и анализа бюджетных программ относительно объемов затрат, достижения необходимых результатов, уровня эффективности и качества, которые характеризуют выполнение программы и помогают оценить использование бюджетных средств.

В соответствии с целью применения ПЦМ в бюджетном процессе результативные показатели бюджетной программы являются основополагающими элементами этого метода, которые присущи ему и отличают от традиционного метода бюджетирования. Методология бюджетного процесса на основе ПЦМ предусматривает применение результативных показателей бюджетных программ на всех его стадиях: составление и исполнения бюджетов; контроля за использованием бюджетных средств [5, с. 13].

Результативными показателями выполнения бюджетных программ считаем статистические индикаторы, демонстрирующие успешность выполнения программы, обязательно должны быть измеримыми или поддаваться количественному определению. Они позволят оценить социально важный эффект от внедрения программы, который является основной целью ее реализации, должны коррелировать со стратегической целью деятельности учреждения и бюджетными программами, задачами, выполняемыми в рамках этой миссии. Главные распорядители бюджетных средств будут отвечать за разработку правильных показателей программы. Довольно часто бывают случаи, когда применяют такие показатели, которые потом очень трудно оценить. Поэтому по результатам выполнения бюджетной программы целесообразно предусмотреть отчетность с детальным обоснованием причин и следствий получения тех или иных результатов, а также ответственность.

Функции результативных показателей бюджетных программ сформулируем следующим образом: отчетная функция – индикация эффективности использования бюджетных средств; функция мониторинга – сравнение результатов выполнения программы в динамике и времени; аналитическая функция – анализ выполнения программы в динамике и разрезе бюджетных учреждений, регионов, административно-территориальных единиц; управленческая функция – отображение изменений, которые происходят в группе потребителей бюджетных услуг и определяют целесообразность выполнения бюджетной программы в целом.

В международной практике для оценки программы и определения ее конечной результативности применяют несколько типов показателей: затрат, продукта, эффективности, качества, рабочей нагрузки, полезности и т.д. Отечественный опыт фиксирует применение первых четырех групп показателей [2, с. 243].



Планирование затрат – одна из наиболее важных процедур бюджетирования, ведь финансовые ресурсы всегда ограничены. Анализ затрат предлагаем проводить систематически на разных этапах бюджетного процесса, поскольку он является одним из ключевых элементов оценки бюджетных программ. Этот процесс не теряет актуальности начиная со стадии планирования будущего бюджета до стадий его утверждения и исполнения.

Показатели расходов отражают объем ресурсов, обеспечивающих выполнение бюджетной программы и характеризующих структуру ее расходов. Эти показатели должны соответствовать принципу необходимости и достаточности. То есть если при расчете показателя затрат будет допускаться его искусственное занижение, объем ресурсов будет недостаточно для полноценной реализации задачи. Соответственно бюджетная программа будет выполняться не в полной мере и не результативно. Если же, наоборот, показатель завышен – это приведет к неэффективному, нецелевому использованию бюджетных средств. Затраты могут отображаться как денежные, человеческие, материальные или информационные ресурсы.

Показатели продукта определяют объем производимой продукции или предоставляемых услуг в ходе выполнения бюджетной программы, количество пользователей товарами, услугами. Показатели продукта, как правило, имеют абсолютное значение. Ее применяют для оценки достижения определенной цели. Показатели продукта констатируют факт предоставления услуг, выполнения работ или группу потребителей в количественном выражении и не указывают на качество предоставленных услуг или выполненных работ, степень удовлетворения потребностей потребителей товаров или услуг.

Показатели эффективности отражают объем использованных ресурсов на единицу предоставляемой бюджетной услуги. Эти показатели часто называют показателями экономической эффективности, поскольку они отражают объем затрат на единицу услуги. Подобно другим с помощью показателей эффективности можно проследить относительную успешность выполнения бюджетной программы. Показатели эффективности в зависимости от задач, выполняемых в ходе реализации бюджетной программы, могут определяться как [3, с. 202]:

- затраты ресурсов на единицу продукта;
- отношение количества произведенных товаров, выполненных работ, предоставленных к определенному объему финансовых ресурсов – производительность;
- уровень достижения запланированного результата – результативность.

Показатели качества характеризуют достигнутые результаты качества созданного продукта и отражают ослабление отрицательных или усиление положительных тенденций в производстве товаров, выполнении работ, предоставлении услуг потребителям за счет средств бюджетной программы. В отличие от показателя продукта, который имеет количественные характеристики и отражает только факт получения продукта деятельности, показатель качества отражает в динамике улучшение уровня качества получения данного продукта деятельности.

Применение ПЦМ в каждой стране имеет свои особенности. Однако цель применения метода одна – повысить прозрачность и эффективность управления финансируемыми ресурсами. Информация о бюджетной программе отображается в бюджетной документации, в частности бюджетных запросах, паспортах бюджетных программ, отчетов об их выполнении. В России внедрение ПЦМ началось в начале 2000-х годов и за это время получило широкое распространение на всех уровнях бюджетной системы. Однако, несмотря на достигнутые успехи, в системе ПЦМ по-прежнему существует ряд проблем, которые необходимо решать для повышения ее эффективности [4, с. 36].

К основным проблемам ПЦМ мы можем отнести следующие:

- В настоящее время нормативно-правовое регулирование ПКП носит фрагментарный характер и требует дальнейшего совершенствования. В частности, требуется разработка единых методических рекомендаций по разработке и реализации целевых программ, а также нормативно-правовой базы для оценки их результативности;



– Для реализации ПЦМ необходимо наличие квалифицированных кадров, обладающих навыками планирования и управления по результатам. Однако в настоящее время кадровый потенциал в сфере ПЦМ остается недостаточным;

– Эффективность реализации целевых программ во многом зависит от наличия эффективной системы мониторинга и контроля. Однако в настоящее время эта система носит формальный характер и не позволяет в полной мере оценивать ход реализации программ и достигать поставленных целей.

Мы считаем, что для решения этих проблем необходимо реализовать следующие меры:

– Требуется разработка единой нормативно-правовой базы, которая бы регулировала основные вопросы ПЦМ, включая разработку и реализацию целевых программ, а также оценку их результативности.

– Необходимо организовать обучение и переподготовку кадров в сфере ПЦМ.

– Требуется внедрение современных методов мониторинга и контроля, позволяющих в полной мере оценивать ход реализации программ и достигать поставленных целей.

Реализация этих мер позволит повысить эффективность ПЦМ и обеспечить соответствие бюджетных расходов установленным целям и задачам.

В частности, совершенствование нормативно-правовой базы позволит повысить прозрачность и предсказуемость процесса разработки и реализации целевых программ. Подготовка кадров позволит обеспечить наличие квалифицированных специалистов, обладающих навыками планирования и управления по результатам. Совершенствование системы мониторинга и контроля позволит повысить эффективность использования бюджетных средств и обеспечить достижение поставленных целей.

Кроме того, для повышения эффективности ПКП необходимо также учитывать следующие факторы:

– В процессе разработки целевых программ необходимо учитывать результаты деятельности, достигнутые в рамках ранее реализованных программ. Это позволит избежать дублирования мероприятий и повысить эффективность использования бюджетных средств.

– В разработке и реализации целевых программ необходимо активно привлекать заинтересованные стороны, включая граждан, организации и бизнес. Это позволит обеспечить более широкое общественное обсуждение программ и повысить их эффективность.

В целом, совершенствование ПЦМ является важной задачей, которая позволит повысить эффективность бюджетного планирования и обеспечить достижение поставленных целей и задач.

Выводы. Итак, назовем признаки бюджетного процесса на местном уровне, который будет происходить с применением инструментов программно-целевого метода и среднесрочного планирования.

1. Формирование бюджетных показателей на несколько следующих за плановым прогнозных лет, что обеспечит устойчивое социально-экономическое развитие.

2. Сосредоточение внимания на результатах. Перенос акцента с содержания имеющейся сети бюджетных учреждений на результаты их деятельности. С помощью ПЦМ можно уменьшить объем финансирования бюджетной программы (расходов) с конечными результатами, ожидаемыми от ее выполнения, и обеспечить оптимальное соотношение бюджетных издателей с достижимыми результатами.

3. Ответственность. Каждый участник бюджетного процесса наделен полномочиями по эффективному использованию бюджетных средств, а, следовательно, несет ответственность за свои действия или бездействие на всех стадиях бюджетного процесса.

4. Прозрачность бюджетного процесса. Привлечение общины к участию в бюджетном процессе путем подготовки и проведения общественных слушаний по вопросам деятельности органов местного самоуправления и бюджета.



Основополагающими принципами организации бюджетного процесса на принципах ПЦМ являются: чтение целей и задач, на достижение которых направляются бюджетные средства; контроль за результатами выполнения бюджетных программ; оценка деятельности участников бюджетного процесса по достижению поставленных целей и задач, анализ причин неэффективного выполнения бюджетных программ; ответственность главного распорядителя бюджетных средств за формирование бюджетных программ и результаты их выполнения, четкое разграничение между исполнителями бюджетных программ; эффективность распределения бюджетных средств.

Список литературы:

1. Буздалина, О. Б. Развитие отдельных финансовых инструментов бюджетного планирования / О. Б. Буздалина // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 1. – С. 233-240.
2. Вицелярова, К. Н., Захарова, Ю. Н. Анализ основных методов планирования в социально-культурной сфере / Ю. Н. Захарова // Сфера знаний в вопросах культуры, науки и образования. – 2018. – С. 239-246.
3. Возняк, Л. Н. Эффективность бюджетных расходов при программно-целевом планировании / Л. Н. Возняк // Сборник научных работ серии «Государственное управление». – 2022. – № 27. – С. 200-209.
4. Воронкина, Я. П., Храмченко, А. А., Болотнова, Е. А. Бюджетная политика и бюджетное планирование Российской Федерации / Е. А. Болотнова // Актуальные проблемы бюджетного устройства Российской Федерации. – 2019. – С. 33-37.
5. Галазова, М. В. Программное бюджетирование как инструмент управления муниципальными финансами / М. В. Галазова // Вестник университета. – 2019. – № 12. – С. 11-16.

References:

1. Buzdalina, O. B. The development of individual financial instruments of budget planning / O. B. Buzdalina // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2020. – No. 1. – pp. 233-240.
2. Vitselyarova, K. N., Zakharova, Yu. N. Analysis of basic planning methods in the socio-cultural sphere / Yu. N. Zakharova // Sphere of knowledge in matters of culture, science and education. – 2018. – pp. 239-246.
3. Wozniak, L. N. Efficiency of budget expenditures in program-target planning / L. N. Wozniak // Collection of scientific papers of the series "Public administration". – 2022. – No. 27. – pp. 200-209.
4. Voronkina, Ya. P., Khramchenko, A. A., Bolotnova, E. A. Budgetary policy and budget planning of the Russian Federation / E. A. Bolotnova // Actual problems of the budget structure of the Russian Federation. – 2019. – pp. 33-37.
5. Galazova, M. V. Program budgeting as a tool for municipal finance management / M. V. Galazova // Bulletin of the University. – 2019. – No. 12. – pp. 11-16.

