

ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Бюджетное регулирование

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ*

Андрей Игоревич МАСТЕРОВ

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра финансовой политики Института финансово-экономических исследований, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
andrey-masterov@yandex.ru

История статьи:

Принята 29.09.2015
Одобрена 19.10.2015

УДК 338.2:332.02

JEL: E69, H50, H61, O20, O51

Ключевые слова: программный бюджет, государственная программа, принцип оптимальности в планировании и управлении

Аннотация

Предмет. В статье отмечается, что современная экономическая ситуация отличается нестабильностью, что ведет к снижению цен на энергоносители и усиливает давление на российский бюджет. В этих условиях возрастает актуальность мер по повышению эффективности бюджетных расходов. В качестве одного из основных инструментов решения такой задачи может выступать программно-целевое бюджетирование.

Цели. Раскрыть роль программных подходов в решении задач оптимизации бюджетных расходов. Проанализировать российскую практику и методологию программно-целевого бюджетирования и оценить ее приспособленность к решению задач повышения эффективности бюджетных расходов. Изучить зарубежный опыт применения программно-целевых методов в части оптимизации бюджетных расходов. Раскрыть содержание методик и аналитических процедур, используемых в процессе обоснования оптимальных вариантов осуществления бюджетных расходов.

Методология. С использованием методов и положений системного анализа показаны пути решения задач по обоснованию вариантов повышения эффективности бюджетных расходов.

Результаты. Раскрыта роль программно-целевых методов в планировании бюджетных расходов. Показаны неразвитость отечественной методологии программно-целевого бюджетирования и ее неприспособленность к решению задач оптимизации бюджетных расходов. Приведен пример успешной зарубежной практики обеспечения повышения эффективности бюджетных расходов путем реализации конкурсных процедур на получение права осуществления государственных проектов за счет средств бюджета. На основе изучения зарубежного опыта сформирован основной перечень аналитических процедур, применяемых в рамках анализа «затраты – выгода». Предложены рекомендации по реализации аналогичных подходов в российской практике программно-целевого бюджетирования.

Выводы. Сделан вывод о том, что основными условиями повышения эффективности бюджетных расходов с использованием программных подходов является разработка и практическая реализация аналитических методик, позволяющих осуществлять поиск оптимальных вариантов осуществления бюджетных затрат.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Современная экономическая обстановка в России и в мире в целом отличается значительной нестабильностью. Такие факторы, как сохраняющиеся кризисные явления в экономике большинства стран, нарастающая политическая напряженность, крайне негативно влияют на динамику мировых цен на энергоносители. В условиях высокой зависимости российской экономики и бюджета от мирового рынка сырья и цен на энергоносители обостряется проблема недополучения доходов бюджета, что в свою очередь повышает актуальность планирования и программирования бюджетных расходов (в том числе с позиции повышения их эффективности), а также контроля за их расходованием на этапе исполнения бюджета.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 гг. от 29.06.2010 обоснованно указывалось на необходимость принимать новые расходные обязательства только на основе тщательной оценки их эффективности. Вопросы повышения эффективности бюджетных расходов становятся еще более очевидными в настоящее время – в условиях нарастающей турбулентности мировой и отечественной экономики. Вместе с существенным недополучением части доходов давление на бюджет оказывает и необходимость решения ряда важных задач:

- обеспечение условий для экономического роста и занятости населения;
- усиление обороноспособности страны в условиях нарастающей геополитической напряженности;

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета. 2015 г.

- сохранение поддержки социальной сферы и др. [1].

Как отмечают некоторые эксперты [2], в качестве одного из основных инструментов решения проблемы роста государственных расходов и оценки их эффективности призван выступать программный бюджет.

На основе обобщения международного опыта экономисты выделяют [3] четыре направления использования программного бюджета:

- в качестве инструмента политического анализа программный бюджет облегчает оценку и сравнение эффективности затрат на альтернативные мероприятия, направленные на достижение конкретных целей правительства;
- расширяя границы оперативной самостоятельности руководителей ведомств и их структурных подразделений, программный бюджет улучшает работу правительства;
- программный бюджет облегчает полный учет стоимости деятельности правительства;
- программный бюджет задает рамки и структуру планирования и подготовки вариантов расходов.

Основная идея программно-целевого бюджетирования (называемого также бюджетированием, ориентированным на результат (БОР)) заключается во взаимной увязке затрат и результатов на всех этапах бюджетного процесса. При этом основные цели, на которые ориентируется бюджетирование в рамках данной модели, – повышение социальной и экономической эффективности расходов [4] и достижение лучших результатов при меньших затратах [5].

Таким образом, речь идет о реализации принципа оптимальности в планировании и управлении применительно к практике бюджетирования. Задачи, связанные с поиском вариантов наилучшего использования ресурсов с применением экономико-математических методов, в разное время решались как советскими [6–8], так и зарубежными [9] учеными.

Конечная эффективность программных бюджетов тесно связана с качеством государственных программ, на основе которых осуществляется разработка бюджетов, носящих программный характер. Исходя из изучения зарубежного опыта, выделяют следующие элементы эффективной государственной программы [10]:

- четкая формулировка цели программы;

- разработка логической структуры программы;
- определение программных подцелей для каждого министерства-участника;
- разработка системы оценки эффективности программ;
- распределение ответственности за результаты выполнения программы между министерствами-участниками;
- разработка системы стимулирования за достижение показателей.

Как показывает практика разработки и исполнения государственных программ в России, о соблюдении большинства данных принципов говорить не приходится.

Анализ российских государственных программ выявляет целый ряд недостатков методологического характера, затрудняющих практическую реализацию принципов программно-целевого планирования [11]. Среди них можно выделить следующие:

- неудачно подобранные показатели государственных программ, не позволяющие оценить эффективность их реализации;
- нечеткость, размытость формулировок целей, задач, индикаторов и ожидаемых результатов государственных программ;
- избыточное количество задач государственных программ и подпрограмм, а также целевых индикаторов.

Кроме того, любая концепция бюджетирования (даже классическая «затратная») предполагает представление финансовых планов в нескольких вариантах для выбора наилучшего или наиболее вероятного. В случае когда речь идет о программно-целевом бюджетировании, данный принцип трансформируется в необходимость подготовки нескольких способов достижения нужного результата, различающихся набором используемых ресурсов, их стоимостью и схемами финансирования [12]. Вместе с тем необходимо отметить, что значения результативных показателей, которые могут быть получены при выборе наиболее оптимального варианта, далеко не всегда очевидны без дополнительных обоснований и расчетов. Поэтому методы поиска значений результативных показателей, соответствующих оптимальным вариантам распределения ресурсов, должны также включаться в методологию подготовки и обоснования программных бюджетов.

Следует констатировать, что существующая российская методология и практика программно-целевого бюджетирования не приспособлены к решению подобных задач. В соответствующих документах не приводится аналитического обоснования принятия конкретных решений относительно того или иного варианта расходования бюджетных средств.

В настоящее время процесс программно-целевого бюджетирования в России регламентируется главным образом следующими нормативными документами:

- Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 179 «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы» в ред. Федерального закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);
- Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ (утвержден постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588);
- Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ РФ (утверждены приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690);
- соответствующими государственными программами РФ.

В данных документах содержатся методические указания в части:

- разработки государственных программ и подпрограмм: раскрываются требования к их структуре и содержанию;
- формирования целей, задач, целевых показателей (индикаторов) государственных программ и подпрограмм;
- раскрытия информации о финансовом и ресурсном обеспечении государственных программ;
- планирования и мониторинга реализации государственных программ, оценки их эффективности;
- подготовки соответствующей отчетности;
- подготовки прочих обосновывающих материалов.

Вместе с тем в указанных документах, осуществляющих методическое регулирование процесса разработки и реализации государственных программ, отсутствуют рекомендации, позволяющие на этапе планирования выполнять поиск и осуществлять выбор наилучших вариантов формирования и реализации программ с позиций принципа оптимальности. В результате выбор мероприятий и инвестиционных проектов, направленных на реализацию соответствующих государственных программ, как правило, не имеет соответствующего обоснования.

Как следствие, остаются без ответа следующие вопросы:

- является ли выбранный подход к распределению бюджетных затрат, выделенных на реализацию соответствующей государственной программы (подпрограммы, задачи, мероприятия), оптимальным;
- существуют ли альтернативные варианты реализации поставленных программных целей и задач, характеризующиеся лучшими результатами при меньшем уровне затрат?

В одной из немногих работ, посвященных порядку расчета плановых показателей программ [13], содержатся рекомендации по использованию ретроспективной информации о динамике данных показателей в предшествующие 2–3 года в рамках как текущей, так и аналогичных программ. Предполагается, что на основе данной информации можно спрогнозировать поведение этих показателей в последующие периоды. Однако необходимо отметить, что реализация подобных подходов в программном планировании может привести к тому, что плановые значения целевых показателей будут основаны на инерционных или произвольных оценках. Говорить о соблюдении принципа оптимальности и поиске вариантов, в рамках которых наименьшие затраты будут соответствовать наилучшим результатам, на базе только ретроспективной информации не приходится.

Вследствие несовершенства государственных программ и подходов к их реализации, недостаточной обоснованности плановых расчетов на практике часто наблюдаются неблагоприятные отклонения фактических значений ключевых показателей от плановых программных расчетов. Как следствие, конечные результаты от реализации государственных программ во многих случаях не соответствуют ожидаемым [14–17].

Как показывает практика зарубежных стран [18 - 20], эффективная реализация программных принципов в бюджетировании предполагает прежде всего создание соответствующих условий на государственном уровне.

Применительно к решению вопросов, связанных с разработкой планов, позволяющих оптимизировать соотношение затрат и результатов, особый интерес представляют практика и методология применения программных подходов в США.

В Соединенных Штатах уделяется большое внимание методологии планирования и оценки программ и проектов [21]. Административно-бюджетным управлением при президенте осуществляется методическое обеспечение процесса планирования, включающее разработку различных методических рекомендаций и указаний в виде циркуляров. Например, циркуляр А-4 от 17.09.2003 «Руководителям органов исполнительной власти и учреждений»¹ содержит рекомендации по применению управляющих воздействий и программных подходов в отношении различных производственно-хозяйственных ситуаций. В данном циркуляре отражаются также вопросы методологии анализа «затраты – эффективность» и «затраты – выгода», используемого при обосновании и выборе альтернативных вариантов управленческих решений в отношении программ и проектов.

Как и в 1960–1970-е гг., в период становления и интенсивного развития программных подходов в бюджетном процессе выбору оптимального решения среди имеющихся альтернатив уделяется значительное внимание в практике бюджетного планирования.

Важной задачей является обеспечение условий для достижения стратегических целей, зафиксированных в соответствующих программных документах общегосударственного масштаба. Однако если в российской практике в роли таких документов выступают государственные программы, то в США министерства (департаменты) публикуют годовые планы, где содержится информация о ключевых целях их деятельности и дается перечень целевых показателей (индикаторов), отражающих ход реализации поставленных задач. Ежегодно публикуются и отчеты о результатах деятельности министерств, где производится оценка степени их

выполнения и анализируются значения целевых показателей (индикаторов).

В свою очередь, реализация ключевых стратегических целей министерств подразумевает осуществление отдельных многочисленных программ, которые в американской практике могут выступать в виде инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств государственного бюджета. Каждая из них посвящается решению отдельных локальных задач (строительству больниц, железных дорог, аэропортов, техническому переоснащению различных транспортных объектов и т.д.). При всей многочисленности и многообразии этих программ и проектов все они должны быть направлены на достижение нескольких стратегических целей конкретного министерства и соответствующих им целевых показателей (индикаторов). Роль министерств США часто заключается в выделении бюджетных средств на выполнение конкретных проектов, контроле и координации процесса планирования, а также хода реализации проектов и программ для обеспечения достижения стратегических целей.

В качестве примера эффективного механизма, обеспечивающего реализацию стратегических целей министерств и департаментов за счет государственных бюджетных средств, можно привести программу грантов на восстановление экономики посредством инвестиций в транспортную систему (Transportation Investment Generating Economic Recovery, TIGER)². Программой предусмотрен конкурс на получение грантов для транспортных проектов, реализация которых предполагает значительный вклад в развитие экономики страны, региона или городской агломерации³.

Одно из основных условий для победы в конкурсе на получение гранта заключается в представлении кураторам от министерства транспорта детального проекта с расчетом и обоснованием ожидаемых затрат, а также выгод и результатов от его реализации. Претендент на победу в конкурсе должен показать, как предполагаемые выгоды от проекта повлияют на реализацию стратегических целей министерства транспорта⁴ (безопасность, поддержание надлежащего состояния транспортную и н ф р а с т р у к т у р ы , э к о н о м и ч е с к у ю конкурентоспособность,

¹ OMB Circular A-4 “To the heads of executive agencies and establishments” (September 17, 2003). URL: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4/

² TIGER Discretionary Grants. URL: <http://www.transportation.gov/tiger>

³ About TIGER Grants. URL: <http://www.transportation.gov/tiger/about>

⁴ Department of Transportation: FY2014 Annual Performance Plan. URL: <http://urlid.ru/ap7t>

качество жизни в обществе и экологическую устойчивость окружающей среды).

Разработка такого плана, который должен представлять собой аргументированный выбор наиболее оптимального с точки зрения соотношения затрат и выгод альтернативного варианта реализации проекта, предполагает проведение анализа «затраты – выгода». Применение методологии анализа «затраты – выгода» является обязательным для всех участников конкурса и регламентируется соответствующими методическими указаниями по проведению данного анализа⁵.

Планы, разработанные с использованием подходов анализа «затраты – выгода», представляются участниками конкурса в министерство транспорта, эксперты которого производят оценку подготовленных материалов и выявляют победителя конкурса, получающего право на реализацию проекта за счет средств государственного бюджета. Победа в конкурсе присуждается тем претендентам, которые предложили и обосновали наиболее эффективный вариант использования бюджетных ресурсов с позиции достигнутого общественного эффекта от проекта и реализации ключевых целей министерства транспорта.

Анализ «затраты – выгода» представляет собой аналитическое исследование, основанное на сопоставлении затрат и выгод при принятии решений о реализации тех или иных программ (как правило, социальной направленности). Данный вид анализа лежит в основе принятия многих правительственных решений в США и представляет собой совокупность аналитических процедур, направленных на обоснование и принятие управленческих решений в условиях ограниченных общественных ресурсов [22].

В задачи анализа входит:

- оценка результативности программы;
- определение ее оптимальных масштабов;
- описание существенных ограничений, связанных с ее реализацией.

Проведение анализа «затраты – выгода» и представление соответствующей отчетности осуществляется и в рамках многих других программ и проектов, направленных на выполнение программных целей различных министерств и департаментов США. Анализ «затраты – выгода» может применяться в

проектах, связанных с развитием транспортной инфраструктуры, охраной окружающей среды, в сельскохозяйственных проектах, при территориальном планировании, в социальных и образовательных программах, в проектах, связанных с развитием городов, в здравоохранении и др.

В целях развития отечественной методологии программного бюджетирования в части поиска путей достижения лучших результатов при наименьших затратах анализ «затраты – выгода» представляет значительный интерес. В связи с этим целесообразно рассмотреть основные этапы данного анализа на основе изучения и обобщения соответствующих материалов по зарубежной методологии и практике [22–25].

Анализ «затраты – выгода» является частным случаем анализа «затраты – эффективность» и основан на денежной оценке эффективности проекта или программы в целях достижения сопоставимости между затратами и результатами для обеспечения удобства анализа эффективности соответствующих бюджетных затрат.

Результаты анализа «затраты – выгода» могут служить основанием для принятия решений о выборе конкретных проектов или программ среди имеющихся альтернативных вариантов. Сведение результатов реализации разных программ с разными целевыми показателями к денежной оценке в ряде случаев дает возможность сопоставить затраты и результаты от их реализации с использованием сопоставимых единиц измерения и выбрать наиболее предпочтительный вариант исходя из критерия максимума прибыли. Однако следует иметь в виду, что такой подход реализуем далеко не всегда и во многих случаях исследование сводится к более широкому анализу «затраты – эффективность».

Методика анализа «затраты – выгода» подразделяется на три основных этапа, которые выполняются в процессе исследования каждого альтернативного варианта построения программы:

- оценка затрат программы (проекта);
- оценка выгод программы (проекта);
- сопоставление затрат и выгод.

Перечень методов и мероприятий в рамках каждого из выделенных этапов может варьироваться в зависимости от отраслевой специфики и характера проблемы, в рамках которой осуществляется проведение анализа. Рассмотрим краткую характеристику основного перечня аналитических процедур, рекомендуемых

⁵ Tiger Benefit-Cost Analysis (BCA) Resource Guide. URL: <http://urlid.ru/ap7u>

американскими методологами при проведении анализа «затраты – выгода» в процессе изучения альтернативных вариантов разработки программ в медицинских организациях [23].

Первый этап анализа – оценка затрат программы. На данном этапе предполагается выделение всех затрат, связанных с конкретным вариантом формирования программы. Основная проблема здесь заключается в том, что наряду с затратами (материальными, трудовыми и пр.), непосредственно относящимися к данной программе, существуют также затраты, прямо или косвенно связанные сразу с несколькими программами.

Процесс оценки затрат может включать следующие действия:

1) *классификацию затрат.* В случае с программным анализом выделяют прямые и непрямые затраты.

В состав *прямых затрат* включаются материальные затраты, затраты, связанные с амортизацией основного оборудования, задействованного в программе, заработная плата персонала.

К *косвенным* затратам относятся затраты, не имеющие непосредственного отношения к программе и носящие, по существу, случайный, побочный характер. Вместе с тем возникают ситуации, когда их учет необходим для более полного измерения конечного эффекта, получаемого потребителем от программы (что может быть важным в рамках анализа «затраты – выгода»). Например, в медицинской практике США в некоторых случаях в качестве косвенных рассматриваются затраты, понесенные пациентом на оплату проезда к месту медицинского обследования.

Но в случаях, когда такие затраты имеют несущественное значение, они исключаются из расчетов и не участвуют в дальнейшем анализе;

2) *сбор информации о затратах.* Может быть использована вся релевантная информация о затратах, которую получают из финансовых отчетов, бюджетных и проектных документов. Данный процесс также разделен на несколько этапов:

- изучение и анализ бюджетных документов, на основании которых осуществляется идентификация и классификация существенных статей затрат, имеющих отношение к текущей программе;

- выделение статей затрат, связанных с другими программами. На практике могут довольно часто возникать ситуации, когда одни и те же затраты связаны с разными программами. В таких случаях часть этих совместных затрат должна быть идентифицирована с конкретной программой.

После реализации основных этапов, связанных с изучением, идентификацией, анализом и оценкой предполагаемых затрат программы, приступают к изучению планируемых выгод от ее реализации.

Второй этап анализа – оценка выгод программы. Процесс оценки выгод программы в рамках соответствующих альтернатив и сбор соответствующей информации являются достаточно трудоемкими и предполагают выполнение значительного количества процедур:

1) *оценку ожиданий и предпочтений потребителей.* В процессе изучения и идентификации информации о будущих выгодах программы выделяются ее наиболее важные потенциальные потребители. Далее в процессе взаимодействия с ними (в том числе в форме обратной связи – в виде опросов, интервью) проводится анализ потребностей предполагаемых потребителей, оцениваются ожидаемые результаты программы с позиций их ожиданий и предпочтений;

2) *оценку выгод для департамента или министерства (координаторов и исполнителей программы).* В процессе планирования программы интересы потребителей, связанные с результатами программы, должны быть увязаны с интересами координаторов и исполнителей программы. Департамент, планирующий и реализующий ту или иную программу, связывает с ней некие собственные интересы. С позиции координатора программы немаловажное значение имеет эффективность предполагаемых бюджетных затрат, которая может варьироваться от одного альтернативного варианта к другому. Наиболее предпочтительны те варианты, реализация которых дает наибольшую эффективность;

3) *разработку логической структуры (модели) программы и ее последствий (анализ воздействий).* На этапе планирования программы важно достичь понимания, как различные возможные результаты могут повлиять друг на друга. Следует учитывать, что планируемые результаты реализации программы приведут к изменениям в социально-экономической системе, на которую оказывается управленческое воздействие. Осуществляемые изменения могут оказать значительное влияние на различные

условия ее функционирования и поведение ее основных структурообразующих элементов, а также на деятельность сопряженных с ней других систем. Поэтому необходимы учет всех возможных последствий и результатов, представление их в виде некой логической структуры (модели).

Например, при реализации программы дородового консультирования следует учитывать, что ее результаты могут повлиять на показатели в целом ряде смежных областей. С одной стороны, такие консультации способствуют повышению грамотности молодежи в вопросах обеспечения гигиены беременности. С другой стороны, эти мероприятия могут повлечь и такие последствия, как снижение потребления алкоголя, табака и наркотиков среди молодежи, а также улучшить ситуацию со здоровьем новорожденных в целом.

Вместе с тем чем дальше продлевается цепочка последствий оказываемого управленческого воздействия на социально-экономическую систему (которое реализуется в форме выполнения анализируемой программы), тем меньше влияние рассматриваемого управленческого воздействия на возможные последствия, которые по мере продления этой цепочки все больше начинают зависеть от других внешних факторов и воздействий. При этом речь идет как о факторе времени, так и о степени связанности тех или иных показателей с оказываемым воздействием. Анализ цепочки воздействий должен проводиться до тех пор, пока влияние, оказываемое результатами реализации рассматриваемой программы на цепочку последствий, достаточно существенно и играет значительную роль в числе прочих факторов, воздействующих на анализируемые показатели;

4) *определение результативных показателей выгод, поддающихся денежной оценке.* Программная оценка имеет дело со многими типами результативных показателей, начиная с финансовых и заканчивая качественными показателями (уровень здоровья населения и проч.). Ключевым этапом анализа «затраты – выгода» является денежная оценка результатов, полученных от управляющего воздействия, которое планируется оказать в рамках программы.

Например, в медицинской практике объектом анализа «затраты – выгоды» становятся, как правило, те медицинские затраты, которые могли бы быть понесены, если анализируемое управленческое воздействие, рассматриваемое в рамках программы, не состоялось. Речь идет о ситуации следующего рода: если лечение

заболевания A стоит X у.е., то предупреждение этого заболевания позволит избежать затрат, равных X у.е. Сэкономленная в результате воздействия в целях предупреждения заболевания A сумма, равная X у.е., и есть выгода от программы, которая является таким воздействием [23];

5) *определение результативных показателей, не поддающихся денежной оценке.* Хотя подобные показатели не учитываются при сопоставлении денежных выгод с затратами, они играют большое значение в подведении итогов анализа и могут значительным образом повысить обоснованность формируемых выводов и аргументов;

6) *денежную оценку выгод.* Существует два подхода к оценке выгод от программы (выбор подхода, который будет применяться, зависит от доступности соответствующей информации):

- оценка разницы между уровнем затрат до воздействия программы и после него. Этот метод является более простым, но требует наличия точной калькуляции, как и информации об уровне затрат до воздействия программы на исследуемый объект и после него. Проблема использования данного метода состоит в том, что такая информация не всегда бывает доступна;
- оценка разницы между значениями результативного показателя до воздействия программы и после него. На основе использования соответствующих данных полученной разнице в значениях показателя присваивается денежная оценка и вычисляется уровень выгоды от программы в денежном выражении;

7) *корректировку данных с учетом фактора инфляции.* В случаях, когда производится денежная оценка данных с использованием информации за разные годы, может потребоваться корректировка значений в соответствии с уровнем инфляции. Необходимость таких корректировок зависит от требований к точности расчетов. В ряде случаев учет или неучет уровня инфляции приводит к незначительным расхождениям, которыми можно пренебречь. В случаях, когда требуется учет уровня инфляции, используются соответствующие статистические данные и показатели (в частности, индекс потребительских цен.), характеризующие уровень инфляции в стране в анализируемые периоды времени;

8) *определение прочих факторов, которые могут повлиять на результаты программы.* Одна из основных проблем, связанных с оценкой

результатов программы, заключается в том, что помимо собственно программы существенное влияние на ключевые результативные показатели оказывают и прочие, не связанные с программой факторы. Их часто называют отягощающими факторами. Крайне важной задачей является выявление и учет этих факторов. Если подобные факторы будут проигнорированы, фактические результаты реализации программы могут отклониться от запланированных и способствовать последующей дискредитации программы. Проблема не учтенных при планировании воздействий на результативные показатели стоит особенно остро, когда речь идет о далеко идущих последствиях, затрагивающих значительную часть общества.

Третий этап анализа – оценка соотношения затрат и выгод программы. На данном этапе осуществляется сопоставление затрат и выгод программы, получивших на предыдущих этапах денежную оценку, что обеспечивает их сопоставимость с затратами, в рамках соответствующих альтернативных вариантов ее построения. Информация о результатах сопоставляется с информацией о затратах, которые пришлось понести, чтобы получить эти результаты. На основе проведенных расчетов дается оценка эффективности вариантов построения программы и осуществляется выбор наилучших вариантов среди имеющихся альтернатив.

Можно выделить пять основных компонентов, которые обязательно должны присутствовать при раскрытии результатов анализа «затраты – выгода»:

- 1) денежная оценка выгод программы;
- 2) денежная оценка затрат программы;
- 3) оценка чистой экономии, полученной по результатам программы;
- 4) соотношение полученных выгод и понесенных затрат (расчет соотношения «выгоды от программы / затраты на программу»);
- 5) описание преимуществ от реализации программы, не поддающихся денежной оценке.

Список литературы

1. Понкратов В.В. Антикризисный план и бюджетный маневр 2015 // Вестник финансового университета. 2015. № 2. С. 70–75.

В конечном итоге оценивается целесообразность реализации того или иного варианта построения программы, обосновываются причины его выбора, в том числе с позиции соотношений между затратами и результатами.

Приведенная схема анализа «затраты – выгода» может быть положена в основу разработки аналогичных методических подходов программного анализа в российской практике при сопоставлении различных альтернативных вариантов формирования и реализации программ и проектов за счет средств государственного бюджета. С точки зрения автора, применение таких подходов позволит повысить уровень аргументированности плановых расчетов, связанных с подготовкой предложений по распределению бюджетных затрат. Кроме того, формирование обоснованных программных оценок величин планируемых затрат и результатов от их реализации значительно упрощает проведение последующих контрольных мероприятий, связанных с сопоставлением фактических результатов реализации программ с запланированными. Как следствие, повышение эффективности плановых обоснований бюджетных расходов способствует и повышению эффективности контроля за их осуществлением.

Необходимо отметить, что практическая реализация рассматриваемых подходов требует создания соответствующих механизмов на государственном уровне, побуждающих участников бюджетного процесса к применению программных подходов в процессе обоснования вариантов осуществления бюджетных затрат. Отличительной чертой таких механизмов может стать распространение в российских условиях практики выделения бюджетных средств на реализацию инвестиционных проектов в различных отраслях на основе конкурсных процедур. При этом одно из обязательных условий победы в таком конкурсе должно заключаться в представлении обоснованных планов реализации проектов с использованием методологии анализа «затраты – выгода» или «затраты – эффективность».

2. *Беленчук А.А., Ерошкина Л.А., Прокофьев С.Е., Сидоренко Е.Е., Силуанов А.Г., Афанасьев М.П.* Программный бюджет: лучшая практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2011. № 1. С. 5–22.
3. *Алехин Б.И.* Ведомственные целевые программы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2010. № 4. С. 5–14.
4. *Афанасьев М.П., Алехин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г.* Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Научно-исследовательский институт. Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.
5. *Капырин Д.А.* Зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования и его применение // Финансовая экономика. 2013. № 3-4. С. 45–58.
6. *Канторович Л.В.* Математические методы организации и планирования производства. Л.: ЛГУ, 1939. 67 с.
7. *Канторович Л.В.* Экономический расчет наилучшего использования ресурсов. М.: Издательство АН СССР, 1959. 344 с.
8. *Новожилов В.В.* Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Наука, 1972. 432 с.
9. *Данциг Дж.* Линейное программирование: его применение и обобщения. М.: Прогресс, 1966. 600 с.
10. *Афанасьев М.П., Шап Н.Н.* Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.
11. *Удовенко А.Н.* Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. 2012. № 6. С. 32–34.
12. *Шимширт Н.Д.* Проблемы разработки программных бюджетов как современное направление повышения эффективности бюджетной политики // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 2. С. 161–169.
13. *Гришина Е.Е., Феоктистова О.А.* Система «цели – задачи – показатели» основных инструментов БОР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2010. № 4. С. 87–94.
14. *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. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 15–30.
15. *Соловьева М.А.* Проблемы и пути совершенствования программно-целевого метода бюджетирования в Брянской области // Экономика и эффективность организации производства. 2015. № 22. С. 51–56.
16. *Макарова С.Н., Чульдун Н.М.* Повышение эффективности бюджетных расходов при программно-целевом бюджетировании // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2013. № 3. С. 282–285.
17. *Климанов В.В., Михайлова А.А.* Внедрение программного бюджета: первые проблемы и вопросы // Финансы. 2011. № 9. С. 8–10.
18. *Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К.* Международный опыт программного бюджетирования // Финансы. 2010. № 12. С. 4–14.
19. *Богачева О.В., Сидоренко В.В., Ястребова О.К.* Переход к программному бюджету: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2012. № 3. С. 5–14.
20. *Соколов И.А., Тищенко Т.В., Хрусталева А.А.* Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России: монография. М.: Дело, 2013. 246 с.

21. *Воронков А.А.* Методы анализа и оценки государственных программ в США. М.: Наука, 1986. 188 с.
22. *Mishan E.G., Euston Quah.* Cost Benefit Analysis: 5-th Edition, 2007. 316 p.
23. *Giffin Robert B., Giffin Mary F.* Cost-benefit analysis: a primer for community health workers: the community health worker evaluation tool kit. Washington. Health Care Strategy Associates, 2006. 152 p.
24. *Margus Johanesson.* Theory and Methods of economic evaluation of health care. Boston&London. Springer Science + Business Media Dordrecht, 1996. 246 p.
25. *David Pearce, Giles Atkinson, Susana Mourato.* Cost-Benefit Analysis and the Environment: recent developments. Paris. Organization for economic cooperation and development, 2006. 316 p.

ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Budget Regulation

RESULT-ORIENTED PLANNING AS A TOOL TO INCREASE THE EFFICIENCY OF BUDGET OUTLAYS

Andrei I. MASTEROV

Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
andrey-masterov@yandex.ru

Article history:

Received 29 September 2015
Accepted 19 October 2015

JEL classification: E69, H50,
H61, O20, O51

Keywords: program-based budget,
government program, optimality
principle, planning, management

Abstract

Subject The unstable economic situation leads to price reduction for energy resources and increased pressure on the Russian budget. It is crucial to enhance the efficiency of budget outlays. Result-oriented budgeting may serve as a tool to solve this problem.

Objectives The study's objectives are to disclose the role of program-based approaches in budget outlays optimization, to review foreign practice of using special-purpose programs, to describe methods and analytical procedures used in the process of substantiating the optimal alternatives for budget expenditures.

Methods I apply the systems analysis methods to show possible solutions to increase the efficiency of budget outlays.

Results The article shows the role of special-purpose programs in budget expenditure planning, the immaturity of the Russian methodology of result-oriented budgeting and its ineptitude to solve the problems of budget expenditure optimization. Based on the reviewed foreign experience, I present a list of analytical procedures to apply them within the cost-benefit analysis. I also provide recommendations on implementing similar approaches in the Russian practice of result-oriented budgeting.

Conclusions To increase the efficiency of budget expenditures using the program-based approach, it is necessary to develop and implement analytical methods, which enable to search for optimal alternatives of budget outlays realization.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

Acknowledgments

The article is supported by the results of the State-funded research under State job to the Financial University under the Government of the Russian Federation for 2015.

References

1. Ponkratov V.V. Antikrizisnyi plan i byudzhetniy manevr 2015 [The anti-recessionary plan and a budget maneuver 2015]. *Vestnik finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2015, no. 2, pp. 70–75.
2. Belenchuk A.A., Eroshkina L.A., Prokof'ev S.E., Sidorenko E.E., Siluanov A.G., Afanas'ev M.P. Programmnyi byudzhel: luchshaya praktika [Program-based budget as the best practice]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2011, no. 1, pp. 5–22.
3. Alekhin B.I. Vedomstvennye tselevye programmy [Departmental special-purpose programs]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2010, no. 4, pp. 5–14.
4. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. Programmnyi byudzhel: tseli, klassifikatsiya i printsipy postroeniya [A program-based budget: purposes, classification and building principles]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2010, no. 3, pp. 5–18.
5. Kapyrin D.A. Zarubezhnyi opyt programmno-tselevogo byudzhetrovaniya i ego primenenie [Foreign experience in result-oriented budgeting and its application]. *Finansovaya ekonomika = Financial Economics*, 2013, no. 3-4, pp. 45–58.
6. Kantorovich L.V. *Matematicheskie metody organizatsii i planirovaniya proizvodstva* [Mathematical methods of production organization and planning]. Leningrad, LSU Publ., 1939, 67 p.

7. Kantorovich L.V. *Ekonomicheskii raschet nailuchshego ispol'zovaniya resursov* [Economical calculation of the best use of resources]. Moscow, AS of USSR Publ., 1959, 344 p.
8. Novozhilov V.V. *Problemy izmereniya zatrat i rezul'tatov pri optimal'nom planirovanii* [Problems of measuring costs and results in optimal planning]. Moscow, Nauka Publ., 1972, 432 p.
9. Dantzig G. *Lineinoe programmirovaniye, ego primeneniya i obobshcheniya* [Linear Programming and Extensions]. Moscow, Progress Publ., 1966, 600 p.
10. Afanas'ev M.P., Shash N.N. Instrumentarii otsenki effektivnosti byudzhetykh program [Tools to assess the efficiency of budgetary programs]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2013, no. 3, pp. 48–69.
11. Udovenko A.N. Perekhod k programmnomu byudzhetu: rezul'taty, problemy, perspektivy [Transition to program-based budgeting: results, problems, perspectives]. *Byudzhety = Budget*, 2012, no. 6, pp. 32–34.
12. Shimshir N.D. Problemy razrabotki programmnykh byudzhetrov kak sovremennoye napravleniye povysheniya effektivnosti byudzhetnoi politiki [Problems related to program-based budget development as a modern trend in increasing the budget policy efficiency]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2011, no. 2, pp. 161–169.
13. Grishina E.E., Feoktistova O.A. Sistema “tseli – zadachi – pokazateli” osnovnykh instrumentov BOR [The goals – problems – indicators system of the principal instruments of result-oriented budgeting]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2010, no. 4, pp. 87–94.
14. Rykova I.N., Alaev A.A., Avraamov P.A., Korablev D.V. Otsenka effektivnosti realizatsii gosudarstvennoi programmy “Razvitiye promyshlennosti i povysheniye ee konkurentosposobnosti” [Assessing the efficiency of implementation of the government program Developing and Enhancing the Competitiveness of Industry]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2014, no. 2, pp. 15–30.
15. Solov'eva M.A. *Problemy i puti sovershenstvovaniya programmno-tselevogo metoda byudzhetrovaniya v Bryanskoi oblasti* [Problems and ways to improve of the result-oriented budgeting method in the Bryansk oblast]. Available at: http://science-bsea.bgita.ru/2015/ekonom_2015_23/solovieva_sov.htm. (In Russ.)
16. Makarova S.N., Chul'dum N.M. Povysheniye effektivnosti byudzhetykh raskhodov pri programmno-tselevom byudzhetrovanii [Improving the efficiency of budget expenditures in result-oriented budgeting]. *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya = Innovative Economy: Prospects for Development and Improvement*, 2013, no. 3, pp. 282–285.
17. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. Vnedreniye programmnoy byudzhety: pervye problemy i voprosy [Introducing the program-based budget: first problems and questions]. *Finansy = Finance*, 2011, no. 9, pp. 8–10.
18. Bogacheva O.V., Lavrov A.M., Yastrebova O.K. Mezhdunarodnyi opyt programmnoy byudzhetrovaniya [International experience of program-based budgeting]. *Finansy = Finance*, 2010, no. 12, pp. 4–14.
19. Bogacheva O.V., Sidorenko V.V., Yastrebova O.K. Perekhod k programmnomu byudzhetu: problemy i resheniya [Transition to program-based budgeting: problems and solutions]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2012, no. 3, pp. 5–14.
20. Sokolov I.A., Tishchenko T.V., Khrustalev A.A. *Programmno-tselevoe upravleniye byudzhetom: opyt i perspektivy v Rossii* [Budget management by results: experience and perspectives in Russia]. Moscow, Delo Publ., 2013, 246 p.
21. Voronkov A.A. *Metody analiza i otsenki gosudarstvennykh programm v SShA* [Methods to analyze and assess government programs in the USA]. Moscow, Nauka Publ., 1986, 188 p.

22. Mishan E.J., Quah E. Cost-Benefit Analysis, 2007, 336 p.
23. Giffin R.B., Giffin M.F. Cost-Benefit Analysis: A Primer for Community Health Workers. The Community Health Worker Evaluation Tool Kit. Washington, Health Care Strategy Associates, Inc., 2006.
24. Johannesson M. Theory and Methods of Economic Evaluation of Health Care. Amsterdam, Kluwer, 1996.
25. Pearce D., Atkinson G., Mourato S. Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments. Paris, OECD, 2006, 318 p.