

БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И КЛАССИФИКАЦИЯ ПРОГРАММ

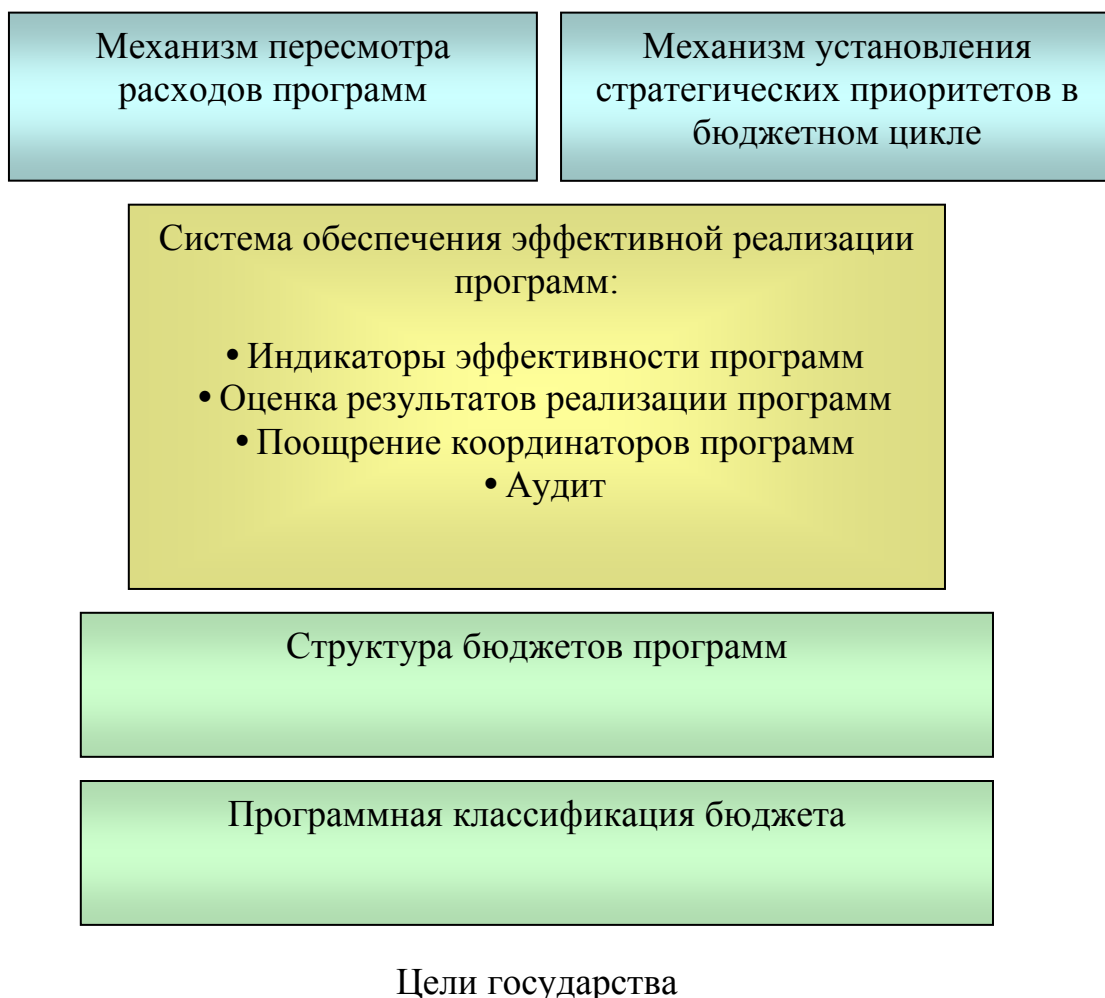
Москва - май 2010

БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Базовая модель программного бюджетирования представляет собой процесс составления государственного бюджета, ориентированного на достижение результатов от финансирования целевых программ посредством государственных расходов.

Программное бюджетирование использует анализ затраты-выгоды для целей принятия решения о распределении финансирования и оценивает соответствие достигнутых результатов программ их целям.

Программная структура является связующим звеном между бюджетом и общим стратегическим планированием. Соответственно, программная структура является способом классификации расходов, но должна рассматриваться как инструмент анализа стратегических задач. Это способ рассмотрения того, что финансироваться, уровень финансирования, и достигнутый посредством финансирования результат. Программное бюджетирование использует подход «сверху-вниз», в отличие от противоположно направленного подхода, используемого при традиционном бюджетировании.

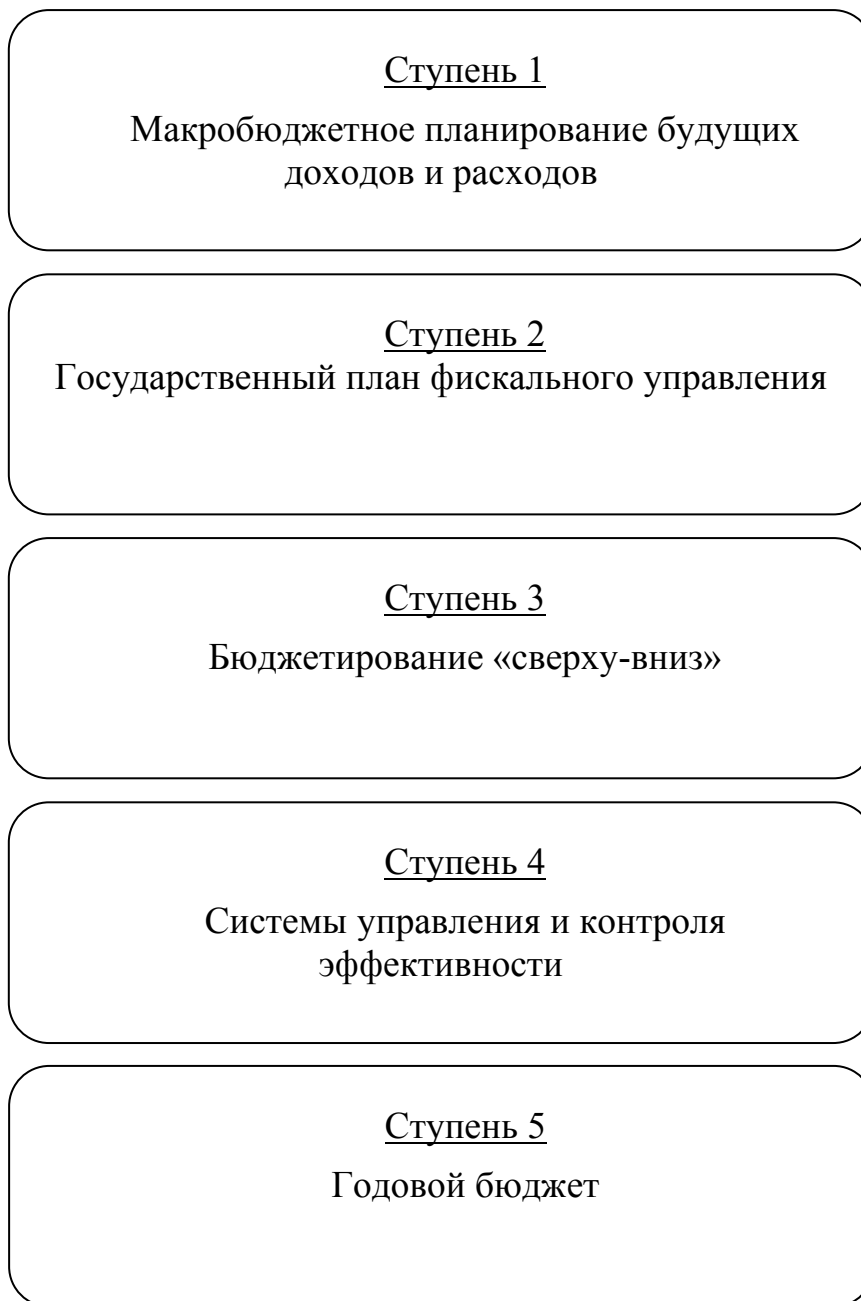


Важнейшими элементами базовой модели являются следующие:

- Наличие информации о целях и результатах государственных расходов, выраженной посредством ключевых показателей эффективности и в доступной для понимания форме оценки программ

- Наличие механизмов учета этой информации для целей осуществления бюджетного финансирования, наличие механизмов пересмотра расходов
- Наличие классификации программных расходов. Посредством которой группируются расходы однородные по целям или однотипные виды услуг

Информационный поток



На первой ступени устанавливаются фискальные параметры

На второй - политика расходования и приоритеты.

На третьей – определяются лимиты расходования средств для министерств и агентств.

Рациональным считается основывать решения относительно объемов расходования и направлений финансирования на основании вклада каждой программы в достижение целей правительства и на предполагаемых результатах от реализации программ. Таким образом, введение системы управления и контроля эффективности является важной составляющей как для фискального планирования, так и для годового бюджетирования.

На четвертой ступени определяются индикаторы эффективности, которые являются основой для составления годового бюджета.

На последней ступени происходит распределение финансовых ресурсов между программами и ее элементами

Классическое бюджетирование основывается на статьях расхода бюджета, таким образом, контролируются потребляемые ресурсы, а не результаты и итоги реализуемых программ.

Планирование бюджета снизу-вверх не позволяет внедрения новой политики и пересмотра приоритетов.

Смещение фокуса с результатов в сторону потребляемых ресурсов не способствует повышению эффективности.

Усиление ответственности координаторов программ за эффективностью и результативностью программ

ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ МОДЕЛИ:

ПРИНЦИП СВОЕВРЕМЕННОСТИ И ИНФОРМАЦИОННОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ

Систематический пересмотр результатов целевых программ в процессе подготовки бюджета способствует:

- Улучшению установлению приоритетов расходования. Улучшение приоритизации способствует возникновению фискального пространства (резерв бюджета Правительства) для финансирования новых программ без необходимости увеличения агрегированного финансирования. Кроме того фискальное пространство способствует фискальной консолидации в случае необходимости посредством сокращения расходов в наименее эффективных либо наименее социально значимых программах;
- Стимулированию более эффективного расходования средств ключевыми министерствами. Эффективность функционирования программ влияет на объем их финансирования. Например, в случае, если какая-либо из государственных программ не приносит ожидаемых результатов или требует значительно более высоких затрат по сравнению с запланированными, может быть принято решение о прекращении программы, уменьшении ее масштаба или реструктуризации.

Каждое министерство (федеральное агентство), ответственное за финансирование программ должно:

- Эксплицитно определить результаты, ожидаемые от реализации программ
- В процессе подготовки бюджета предоставить министерству финансов ключевые показатели эффективности для последующего измерения и оценки результативности их деятельности

С точки зрения выявления приоритетных программ и осуществления финансового менеджмента программная бюджетная классификация является наиболее выгодной. Кроме того, она способствует снижению величины административных расходов, связанных с оценкой эффективности программ. В России оценка эффективности программ рассматривается в настоящее время является инструментом для оценки секторов экономики, а не инструментом для принятия бюджетных решений.

ПРИНЦИП ИНФОРМАЦИОННОЙ ДОСТАТОЧНОСТИ

Наибольшая сложность в процессе построения базовой модели бюджетирования является создание системы получения простой и доступной информации. Утонченные информационные системы являются дорогостоящими и требуют высококвалифицированных ресурсов, что может быть не всегда доступным.

Признание ограниченности финансовых и человеческих ресурсов предполагает, что на первых стадиях внедрения модели государство должно применять лишь небольшое число индикаторов эффективности для каждого министерства и каждой программы.

Наличие механизма комплексной оценки является важной компонентой базовой модели, поскольку сами по себе индикаторы зачастую не являются достаточными для оценки эффективности программы. Однако, следует избегать чрезмерного выделения ресурсов для проведения мониторинга и оценки, использования сложной методологии.

На этапе первоначального внедрения модели комплекс программной оценки включает след. компоненты:

- Значимость целей и задач программы (в какой степени результаты от реализации программы важны для общества и соответствует ли она правительственным приоритетам?)

- Что показывает имеющаяся информация об эффективности и результативности программы, посредством которой достигаются заявленные цели

- Программная логика – насколько обоснована и адекватна стратегия, с помощью которой достигается результат программы, существует ли достаточная степень координации между ключевыми игроками.

Существующее в России раздельное планирование капитальных затрат и текущих расходов (обслуживание, эксплуатация и др.) приводит к негативным последствиям, таким как незавершенные строительные проекты, пролонгация условий строительных контрактов и др.

Следует рассматривать как капитальные, так и текущие расходы и итоговые результаты полностью интегрированным способом, что должно находиться под управлением министерства. Финансовые отделы министерств обеспечивают координацию бюджетного процесса внутри министерств. В России, однако, финансовые отделы внутри министерств выполняют преимущественно традиционно бухгалтерские функции.

ПРИНЦИП ИНТЕГРАЦИИ

Наличие необходимой информации – необходимое, но не достаточное условие построения эффективной модели бюджетирования. Информация об эффективности программ должна в действительности использоваться в бюджетном процессе.

Механизмы пересмотра приоритетов бюджетного финансирования и эффективности реализации программ должны быть интегрированы в бюджетный процесс.

Ключевыми элементами механизма являются:

- Внедрение в бюджетный цикл этапа предварительного пересмотра приоритетов государственных расходов с целью мониторинга обоснованности и эффективности существующих программ и выявления тех, которые могут быть элиминированы, расширены или приостановлены.
- Систематический процесс детального изучения поступивших заявлений о финансирование новых программ
- Включение раздела раскрытие информации об эффективности и результативности расходования бюджетных средств в заявлениях федеральных органов исполнительной власти на финансирование своей деятельности

В России получатели бюджетных средств ежегодно предоставляют отчеты о своей деятельности, которые впоследствии сводятся в единый документ министерством промышленности и торговли. Однако, Парламент не получает данных отчета и они не используются для целей составления бюджета.

ПРИНЦИП СИНЕРГИИ И КООПЕРАЦИИ

Среднесрочное планирование в секторах, особенно в здравоохранении, образовании, инфраструктурном и экономической деятельности может являться источником необходимой информации для ключевых министерств, ответственных за принятие решений о финансировании программ. Необходима полная интеграция планирования в бюджетный цикл.

Кроме того, планирование на национальном уровне выступает своего рода координационным инструментом и инструментом приоритизирования секторальных планов вокруг ключевых национальных приоритетов, таких как экономический рост и снижение уровня бедности.

В случае, если процесс планирования институционально отделен от бюджетного процесса, внедрение программного бюджетирования может не достигнуть желаемых результатов. Так, в некоторых странах министерства, ответственные за процесс планирования разрабатывают 5-ти-10-ти летние планы, которые являются основой для планирования государственных расходов. Многие из них испытывают сложности, связанные с отражением приоритетов, определенных в ходе планирования, в распределении ресурсов в годовом бюджете. Что приводит к конфликтам между целями планирования и бюджетирования и являются следствием ослабления правительственной политики приоритизации.

В России планирование отделено от процесса бюджетирования. Интеграция планирования и бюджетирования будет улучшена путем помещения обеих функций в рамки одного министерства.

ПРИНЦИП УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ГИБКОСТИ

Внедрение программного бюджетирования в идеале требует более высокой степени гибкости для министерств, ответственных за распределение бюджетных средств и координаторов программ.

Требования программного бюджетирования:

1. Координаторам программ должна быть предоставлена гибкость в выборе необходимых для реализации программ ресурсов.

С одной стороны, при переходе к программному бюджетированию возникает необходимость пересмотра используемой в традиционном процессе бюджетирования экономической классификации расходов.

В тоже время целесообразно сохранять отдельные лимиты расходования средств в областях более подверженных коррупции по сравнению с другими (туризм, консалтинг, развлечения). Кроме того, в отношении государственной службы обоснованным будет не только сохранять контроль за издержками на содержание гос.служащих, но и также установить количественные ограничения числа служащих.

2. Гибкость административного процесса. Важным является обеспечение возможности сокращения количества гос. служащих в низкоприоритетных или неэффективных программных областях.

Программный бюджет требует разработки и публичной презентации ключевых показателей эффективности и информации об издержках по каждой программе, включая:

- Цели программы и их соотношение с национальными и секторальными приоритетами;
- Ключевые итоги программ
- Способы достижения программой заявленных целей (планируемые виды деятельности, проекты)
- Ключевые показатели эффективности и оценка результатов по каждой программе
- Издержки программ

Открытость и прозрачность бюджетного процесса в России может быть повышена, например, путем проведения публичных слушаний бюджета (не только в рамках Совета Федерации, но также и в Думе) в форме открытых дебатов между экспертами. Публичное чтение бюджета, проводимое ежегодно с 2001 г проходит в форме выступлений, а не дебатов.

Подготовка и составление бюджета должно быть программно ориентированным. Это означает, что министерства должны предоставить и доказать целесообразность своих бюджетов в отношении к реализуемым программам, их эффективности и величине накладных расходов.

Ответственность за реализацию каждой из программ возлагается на соответствующий орган исполнительной власти. На органы исполнительной власти возлагается обязанность разработки детальных планов реализации программ и проектов, а также их обоснование размера их финансирования.

Кроме того, информация об эффективности и результативности программ должна быть представлена на рассмотрение законодательных органов и общественности как часть бюджетной документации.

Первоначальным этапом программного бюджетирования является распределение всей совокупности государственных расходов в составе организационной структуры. Структура строится на основании классификации функций отдельно взятой административной (исполняющей) единицы в особые оперативные программы, нежели только по ее организационным единицам и их расходам. Программная структура каждого министерства и основных органов исполнительной власти основывается на программной иерархии, состоящей из подфункций и программ (формируемых в рамках подфункций).

Как только определены основные программы, они подразделяются на определенные виды деятельности и инвестиционные проекты, которые являясь наименьшими компонентами программной структуры будут являться новыми центрами затрат. Таким образом, программа может состоять из одной или более видов деятельности или инвестиционных проектов или комбинации этих двух элементов.

Цели программы определяются на этапе программирования. Инвестиционные проекты и мероприятия, выполняемые в рамках программы должны финансироваться из различных бюджетов. Цели программы не всегда можно тесно связать с реализуемыми проектами, поскольку они могут быть определены слишком широко и не всегда поддаваться количественной оценке.

Основные принципы реструктуризации текущей системы бюджетирования в программный бюджет:

- Программы по возможности не должны затрагивать несколько министерств и должны находиться в пределах организационной структуры, что позволит определить центры ответственности.
- Все выполняемые в рамках программы виды работ, имеющие своей целью достижение одной и той же цели, должны быть сгруппированы в рамках одной программы, независимо от источника финансирования; Выполнение данного принципа способствует повышению прозрачности и является основой для бюджетирования (распределения ресурсов) и проведения оценки соотношения затраты-выгоды.
- Цели программ должны быть четко определены и отличаться друг от друга
- Бюджетная классификация должна соответствовать классификации, применяемой в **государственном фискальном плане** для целей унификации в процессе распределения финансирования и принятия решений при составлении бюджета.
- Все виды государственных расходов должны быть охвачены. Здесь стоит прояснить роль **инвестиционного фонда**. Кроме того, Существующее российское законодательство направлено на предоставление субсидий государственным предприятиям, предоставляющих услуги или товары по ценам ниже рыночным. Однако региональные органы власти должны четко определить критерии предоставления субсидий и целевые индикаторы для каждого. В Канаде, например, 97% бюджетных расходов охвачено индикаторами эффективности.

ДВЕ МОДЕЛИ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Опыт стран, применяющих программное бюджетирование, показывает, что модель бюджетирования может преследовать разные цели:

Модель 1

Отдает предпочтение структуре, при которой первостепенное значение принадлежит программам, даже если программная классификация отличается от организационной структуры. Аналитический подход требует реструктуризации правительственных организаций в соответствии с реализуемыми программами правительства.

Является инструментом для проведения анализа бюджетной политики. В данном случае модель служит для целей сравнения и оценки эффективности альтернативных вариантов финансирования для достижения общей цели.

Является механизмом учета полной величины затрат на деятельность правительства, здесь полная величина затрат относится на реализуемые проекты

Модель 2

Является средством для повышения эффективности деятельности правительства путем предоставления распорядителям бюджетных средств определенных полномочий. Приоритет отдается существующей организационной структуре.

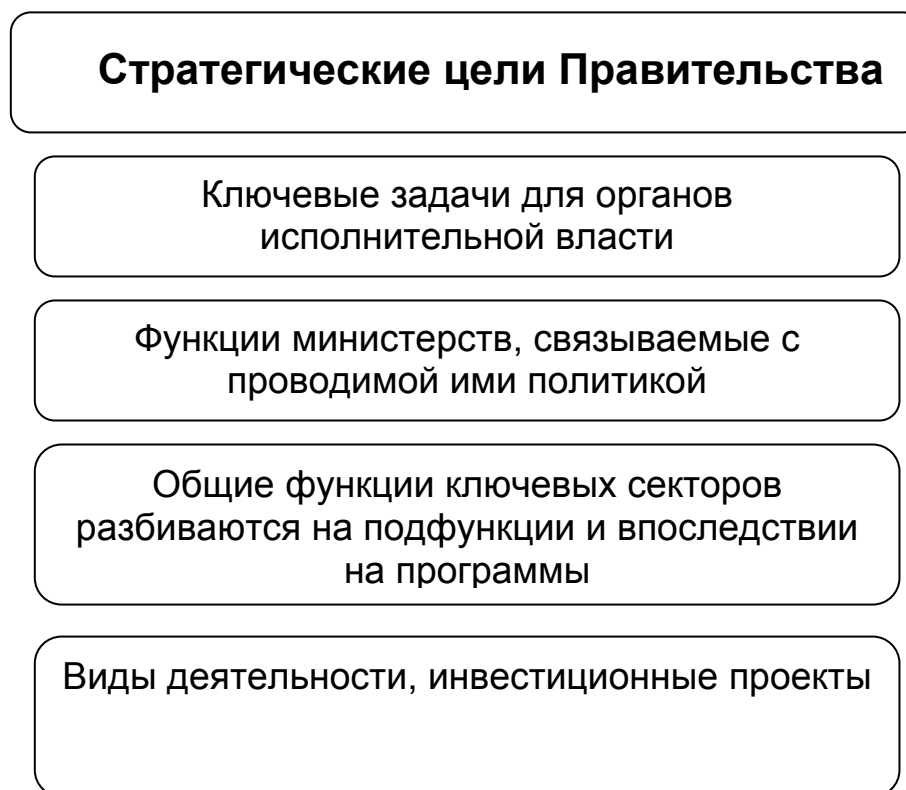
Величина затрат относится на соответствующие органы исполнительной власти.

Учет полной величины затрат необходим для проведения сравнительного анализа способов достижения одной и той же цели наименее затратным способом. Отличие двух подходов заключается только в объекте, к которому относятся расходы (программы либо организации).

Таким образом, тип модели программного бюджетирования будет зависеть от целей его введения.

КЛАССИФИКАЦИЯ ПРОГРАММ

M. Robinson and H. van Eden, "Program Classification" in M. Robinson ed. (2007), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (hereafter referred to as *Performance Budgeting*)



ТАБЛИЦА

Отправной точкой является связывание деятельности правительства с его целями, что достигается посредством взаимосвязи функций каждого центра расходов с реализацией его политики в конкретном секторе.

Программы состоят из определенного количества видов деятельности, как текущего так и капитального (проектного) характера. Данные виды деятельности рассматриваются как центры затрат, для которых должна быть разработана экономическая или предметная классификация расходов.

Что делать с годовым бюджетом?

Программная классификация заменяет традиционную бюджетную, основанную на статьях поступлений. Программы подразделяются на виды деятельности, задания или проекты, финансируемые в планируемом году. Возможно будет целесообразным разбить программы на подпрограммы, относящиеся либо к организационным единицам (бюро или отделы) либо по основным видам работ в рамках программы и вести отдельный учет капитальных затрат и операционных издержек. Разбиение программ на подпрограммы целесообразно в случае если программа реализуется с участием более чем одного министерства.

Программная структура должна стать доминирующей бюджетной классификацией, являющейся основой для принятия решений на уровне государства и распределения ресурсов. Программная структура является способом описания бюджетных расходов в контексте достижения поставленных целей. Стратегические цели правительства выражаются в виде детализированных ключевых задач органов исполнительной власти.

Задачей программой классификации является повышение качества бюджетирования для целей проведения анализа, принятия или отклонения, модификации текущих или новых видов деятельности или инвестиционных проектов в контексте целей программы.

Программная классификация связывает издержки центров затрат с итогами реализации программ или другими индикаторами эффективности. Центрами затрат являются финансирование совокупности выполняемых работ для достижения определенной цели.

Программный бюджет предполагает классификацию расходов по типу услуг и целей, нежели по типу поступлений (заработная плата, оборудование, материалы), как в традиционном бюджетировании.

Классификация является мощным инструментом для бюджетирования, поскольку свидетельствует о величине расходов, направленных на выполнение определенной задачи для удовлетворения потребностей общества. Таким образом, делая возможным проведение оценки результативности программ и расчет соотношения понесенных затрат на их реализацию с выгодой для общества.

Классификация должна удовлетворять следующим требованиям:

- Обеспечивать законодательную основу и структуру для последующего одобрения бюджета Правительства органами законодательной власти;
- Административность. Определять уровень ответственности и управления всех участников процесса распределения государственных финансов, включая ключевые министерства и правительственные организации, деятельность которых финансируется государством;
- Финансовая. Упрощение и улучшение процесса бюджетирования, учета, отчетности и аудита посредством создания классификации доходов и расходов и ее интеграции в систему государственных счетов;
- Аналитическая. Способствует проведению макрофискального анализа в целом (оценка роли государства в экономике) и проведению функционального и программного анализа;
- Управленческий. Повышение эффективности использования ресурсов посредством создания и мониторинга показателей эффективности

Ключевые моменты при составлении классификации программ:

2. Максимально тесная увязка программ с итогом их реализации
3. Принцип всеобъемлемости или единства. Классификация должна полностью покрывать все государственные расходы. В случае упущения части расходов из классификации возникают проблемы с приоритизацией расходов.
4. Программный бюджет требует расширения системы бухгалтерского учета для отражения расходов на продолжающейся основе

Для базовой модели бюджетирования:

1. Целесообразно использование «административных» программ в пределах ключевых министерств для объединения расходов на сопутствующие услуги (человеческие ресурсы и финансовый менеджмент) и расходы на содержание управленческого аппарата – т.е. косвенные издержки.

Однако, подобные программы имеют отношение к внутренним процессам, нежели к результатам программ для общества, поэтому по возможности их следует учитывать как накладные расходы реализации программ.

По сравнению с функциональной классификацией, программная классификация учитывает политику правительства и цели, а также способы их реализации. Программы могут быть подразделены по однородным категориям (видам деятельности), которые в свою очередь включают спектр связанных проектов.

Программная классификация расходов преследует реализацию двух задач:

1. Определение целей, на достижение которых направлены государственные расходы
2. Создание эффективного мониторинга программ посредством показателей эффективности и методом сопоставления затраченных ресурсов с предоставленными услугами (произведенные товары) или итогами реализации программ (экономические или социальные изменения). Программная классификация повышению транспарентности.

При внедрении программной классификации необходимо:

- возложить ответственность за реализацию программ и ее результаты на конкретный орган исполнительной власти и координатора программы в пределах министерства или департамента
- детализировка собираемой информации о программе и ее анализ должны находиться в разумных пределах.

Преимущество программного подхода заключается в стимулировании ответственных за реализацию программ лиц к четкому определению целей программ.

Нет универсальной программной классификации и она зависит от потребностей определенно взятой страны.

Программная классификация				
Ведомство	ВБП	Менеджер ВБП	Управляющий отдел	Подпрограмма
Министерство сельского хозяйства	Разведение скота	Министр сельского хозяйства	Отдел управления персоналом	Обучение фермеров
Экономическая классификация				
Раздел	Статья	Параграф		
Расходы	Использование товаров и услуг	Тренинг персонала		
Функциональная классификация				
Функция	Подфункция	Вспомогательная функция		
Отдел экономических вопросов	Животноводство Рыболовство	Сельское хозяйство		

На данном примере показано, что каждая программа управляется определенным министерством, такой способ является наиболее простым с точки зрения ведения программного бюджетирования. Если программа реализуется несколькими министерствами, следует использовать другой подход с применением сложных сопоставительных таблиц

Программы должны включать как текущие, так и капитальные расходы.

Программная классификация составляется таким образом, чтобы в случае необходимости она могла быть разбита на составные части для целей проведения анализа затрат.

Расходы группируются в соответствии с целями правительства. Все виды деятельности, осуществляемые с целью выполнения одной и той же задачи, должны находиться в пределах одной программы, независимо от организационной единицы, к которой они относятся. Например, для обеспечения безопасности граждан в государствах существуют подразделения милиции, судебная система, тюрьмы. Каждый из этих элементов управляется различными административными единицами, но все они будут объединены в одну и ту же программу, поскольку преследуют общую цель.

Можно говорить о том, что программная классификация тесно связана с организационной структурой министерств, таким образом, руководитель департамента несет ответственность за одну или несколько программ. Департаменты внутри министерств могут быть реорганизованы в зависимости от требований программы.

Существующая организационная структура должна отражать действительные цели правительства, в этом смысле бюджетная классификация следует организационной структуре.

Переход к программной классификации обычно приводит к снижению количества статей бюджетной классификации. Поскольку министерства обычно несут ответственность за 5-20 программ и количество министерств находится в пределах 10-25, то число статей бюджетной классификации будет варьироваться от 50 до 500.

Стоит ли классифицировать программы в рамках отдельно взятой организационной единицы? Аргументы за:

Стратегические цели правительства могут быть реализованы с помощью нескольких агентств одновременно

Однако, опыт показывает, что отдельно взятые программы должны быть закреплены за одной административной единицей

Отсутствие четкого распределения прав пользования финансовыми ресурсами из одного и того же источника может являться источником конфликтов между административными единицами и снижать уровень ответственности



Уровень 1 Министерства являются первым уровнем Программной структуры

Уровень 2 Программы (которым присваивается код на основании конкретной функции)

Уровень 2 А Подпрограммы (только для программ, реализуемых в рамках более одного министерства)

Уровень 3 Виды деятельности, выполняемые в рамках программ (как текущие, так и инвестиционные, которым присваиваются разные коды)

Уровень 4 Затратные компоненты (персонал, операционные издержки, проекты, субсидии, трансферты).

Косвенные издержки не подлежат контролю с стороны организационных единиц внутри департаментов, и не должны к ним относиться. Таким образом, заработная плата, пенсии, пособия государственных служащих должны относиться к программам.

Новая система учета должна кодировать каждую программу в зависимости от выполняемых ею функций и организации, осуществляющей ее реализацию.

Первым уровнем программной структуры является организация, вторым – программы, третьим – вида выполняемых работ в рамках программы, и на низшем уровне – накладные расходы (расходы на оплату труда, другие операционные издержки).

В текущей бюджетной системе программные издержки распределяются по различным статьям и отсутствует их единый учет. Например, заработная плата и начисления на ФОТ учитываются отдельно и не относятся к реализуемой программе.

Требования для успешного внедрения программной классификации:

1. Подготовка бюджета министерствами и федеральными агентствами должна осуществляться в программном формате (бюджетная классификация должна совпадать с программной);
2. В случае бюджетирования более чем на один год, должна быть проведена оценка предстоящих расходов
3. Органы законодательной власти должны быть готовы к учету расходов программным методом
4. Бюджетная документация должна быть подготовлена в программном формате:
 - Постановка задач программы
 - Описание программных мероприятий и результатов программы
 - Индикаторы, используемые для измерения эффективности программы
 - Если возможно – целевые показатели эффективности программы

Чрезмерно детальная бюджетная классификация создает трудности, связанные с перераспределением средств в рамках различных проектов.

Для России рекомендуется переход от детальной классификации (в наст. время 3800 статей бюджета) к более агрегированной, состоящей из максимум 10 программ, реализуемых в рамках каждого министерства и не более двухсот всего.