

**Ключевые слова:**

бюджетная политика, бюджетная реформа, программное бюджетирование, структура программного бюджета, бюджетная программа, оценка эффективности программ, показатели оценки эффективности программ

**Н. Н. Шаш**, д. э. н., проф. кафедры «Финансы» Академии бюджета и казначейства Минфина России  
(e-mail: [nat\\_vshu@mail.ru](mailto:nat_vshu@mail.ru))

# Построение программного бюджета и оценка эффективности программ

*При очередном составлении федерального бюджета правительство и широкая общественность задают себе один и тот же вопрос: «Что мы получим за эти деньги?». Традиционный бюджет, по образному определению, представляет собой пресловутый «черный ящик», содержание которого скрыто. Сложно понять, какие результаты можно получить, осуществляя ежегодные запланированные расходы. При подобном традиционном подходе к бюджетированию практически нельзя оценить, какие цели будут достигнуты, какие задачи решены, какой эффект получен.*

**П**реодолеть эти недостатки, сделать содержание «черного ящика» ежегодных расходов прозрачным и понятным позволит переход на программное бюджетирование. Такой переход — достаточно сложный процесс, требующий в том числе перестройки системы государственного управления. С этой точки зрения программное бюджетирование можно рассматривать как комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности государственного сектора экономики.

### **ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ — ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА**

Эффективная бюджетная политика должна быть направлена на достижение устойчивого развития государства, повышение результативности государственных расходов, улучшение качества и доступности услуг, предоставляемых государством. На сегодняшний день одним из наиболее перспективных инструментов достижения этих целей становится программный бюджет, переход к которому — приоритетное направление реформирования бюджетной системы Российской Федерации. Как известно, федеральный бюджет 2011 г. частично уже составлен с учетом программного формата, а начиная с 2012 г. значительная часть федерального бюджета будет представлена в виде комплекса государственных программ, в рамках которых предполагается

---

*Данная статья подготовлена в качестве материала к семинарским занятиям по дисциплине «Бюджетная система Российской Федерации».*

проведение модернизации российской экономики, создание условий для повышения ее конкурентоспособности и улучшения инвестиционного климата в стране.

Внедрение программного бюджетирования требует целого ряда существенных изменений в финансовой деятельности государства, в т. ч.:

- модернизации всех финансовых процессов,
- реорганизации административных структур,
- повышения профессионализма всей финансовой деятельности,
- новых компетенций специалистов сферы общественных финансов.

При этом следует обратить внимание на еще одно важное обстоятельство — переход к программному бюджету отражает современную тенденцию, которая заключается в том, что методы и инструменты управления государственными и частными финансами начинают все больше сближаться.

В этом контексте программный бюджет можно рассматривать с разных точек зрения, исходя из того, какое определение бюджета используется (рис. 1).

Рисунок 1

### Трактовки программного бюджета



Источник: на основе материалов Rosenberg Ph. *Program Budgeting. Modernizing Financial Management for Hungarian Local Governments.* — Budapest, 2007. — P. 5–6.

Повышение требований к качеству исполнения государственных функций в 1990-х гг. XX в. закономерно инициировало процесс реформирования системы государственных финансов развитых стран, в большинстве из которых начали внедряться новые методы бюджетирования. В последние десятилетия большинство стран (Франция, США, Канада, Бразилия, Россия, Южная Корея, Австралия, Новая Зеландия, Швеция и др.) пытаются перейти на программный бюджет с разной степенью успеха.

## ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ ФРАНЦИИ

Основой для внедрения программного метода во Франции стал конституционный закон о финансах, принятый в 2001 г. (LOLF 2001), который стал мощным рычагом продвижения бюджетных реформ. В соответствии с данным законом с 2006 г. все расходы во Франции планируются и исполняются на основе бюджетных программ, которые отражают основные направления государственной политики.

Приблизительно с этого времени можно говорить о начале проведения крупномасштабной бюджетной реформы. Ее целью был переход к модели государственного менеджмента, что означало придание существенно большей прозрачности всему бюджетному процессу и требовало ответственности и эффективной деятельности всех лиц, участвующих в нем.

Все это свидетельствовало об изменении бюджетной культуры в целом: началась трансформация логики бюджетного процесса от расходования бюджетных средств к достижению конкретных результатов.

Была разработана новая — трехуровневая структура бюджета, который стал более «жестко привязан» к целям государственной политики. Начиная с 2008 г. действует «закон программирования» общественных финансов, рассчитанный на три года. Этот закон включает директивное и индикативное планирование для использования на разных этапах подготовки программного бюджета (рис. 2).

Рисунок 2

### Методы планирования на разных этапах подготовки программного бюджета

Общий потолок	На основе нормы ежегодных расходов определяют общий потолок расходов, который может быть пересмотрен только исходя из уровня ожидаемой инфляции
Миссия	Потолки расходов фиксируются по миссиям жестко на первые два года, но могут быть пересмотрены на третий год
Программа	Происходит распределение расходов по программам жестко на первый год и индикативно на последующие два года

Источник: сайт Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и реформы государства Франции (<http://www.budget.gouv.fr>).

Основные бюджетные инновации касаются структуры французского бюджета, в рамках которого начиная с 2006 г. формулируются миссии, или глобальные задачи соответствующего бюджета, которые подразделяются на программы, включающие в себя направления.

В новой бюджетной системе финансовые ресурсы могут свободно распределяться по программам, и их разделение по подпрограммам и типам расходов становится исключительно индикативным. Такая глобализация приводит к повышению гибкости управления, поскольку лица, которые несут ответственность за реализацию определенных программ, имеют полномочия самостоятельно распределять ассигнования между подпрограммами и типами расходов. Единственным исключением является заработная плата, которая имеет фиксированный характер. Следует отметить смягчение порядка, касающегося переноса ассигнований на последующие периоды, в частности, становится возможным перенос до 3 % любых ассигнований, что позволит повысить эффективность бюджетных расходов и сделать более прозрачным управление программой.

На сегодняшний день не существует единой модели построения программного бюджета для всех стран мира. Французский вариант разработки программного бюджета (рис. 3) предполагает последовательное выполнение трех основных этапов:

- 1-й этап — формулировка миссий (задачи государства);
- 2-й этап — определение программ (выбор наиболее приоритетных направлений деятельности в рамках каждой из миссий);
- 3-й этап — определение конкретных действий в рамках программ таким образом, чтобы можно было оценить полученный результат при помощи соответствующих индикаторов.



Источник: сайт Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и реформы государства Франции (<http://www.budget.gouv.fr>).

Миссии соответствуют основным целям (направлениям) государственной политики. При этом формулируемые миссии делятся на два кластера: ведомственные — одного министерства и межведомственные — нескольких министерств. Следует отметить, что большинство миссий носит ведомственный характер. Примеры ведомственных миссий французского бюджета: культура, оборона, экономика, финансовые обязательства государства, план стимулирования экономики, управление государственными финансами и человеческими ресурсами. Примеры межведомственных миссий: исследование и высшее образование, социальная система и пенсия, школьное образование, работа и занятость.

Количество программ, соответствующих конкретной миссии, может варьироваться, например в бюджете 2010 г. количество программ колеблется от 10 до 2 (табл. 1).

Таблица 1

**Примеры программ в рамках отдельных миссий бюджета Франции**

Миссии	Программы
<b>Экономика</b> (всего 4)	Развитие предприятий и занятости Туризм Статистические и экономические исследования Экономическая и налоговая стратегия
<b>Управление государственными финансами и человеческими ресурсами</b> (всего 4)	Управление налогами и финансами государственных и местных органов власти Управление налогами и финансами государственных и местных органов власти: эксперименты Chorus Стратегия государственных финансов и модернизации государства Политическое, экономическое и финансовое управление
<b>Финансовые обязательства государства</b> (всего 4)	Бремя долга и государственные казначейские обязательства Долговые обязательства с государственными гарантиями Экономия
<b>План стимулирования экономики</b> (всего 3)	Исключительная программа государственных инвестиций Исключительная поддержка экономической деятельности и занятости
<b>Исследования и высшее образование</b> (всего 10)	Высшее образование и университетская наука Студенческая жизнь Междисциплинарные научные и технологические исследования Исследования в области управления окружающей средой и ресурсами Космические исследования Исследования и высшее образование в сфере экономики и промышленности

Источник: сайт Правительства Франции (<http://www.gouv.fr>).

Программа должна содержать информацию о том, что и как надо делать, чтобы в полной мере достигнуть поставленных целей. При этом обращается особое внимание на повышение качества государственных услуг в рамках повышения эффективности

проводимой государственной политики, реализуемой с помощью бюджетных средств, и оптимизации издержек по их предоставлению.

Каждой из этих программ соответствует определенный объем финансовых ресурсов. Чиновник, который несет ответственность за реализацию программы, получает в свое распоряжение пакет ассигнований и целиком и полностью отвечает за выбор способов достижения поставленных целей.

### БЮДЖЕТНОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ В ЮЖНОЙ КОРЕЕ

Ухудшение положения дел в бюджетно-налоговой сфере, обусловленное ростом государственной задолженности и увеличением государственных расходов в связи со старением населения в Южной Корее, привело к необходимости реформирования сферы государственных финансов. Одним из ключевых направлений ее модернизации стал переход на программное бюджетирование (с 2006 г.). В декабре 2006 г. был введен в действие «Национальный закон об управлении государственными финансами», содержащий требования к анализу и оценке программ и определяющий основные подходы к построению программного бюджета, который описывает также стратегические направления политики и распределение ресурсов в каждом секторе (рис. 4).

Рисунок 4



Источник: сайт Корейского института общественных финансов (<http://eng.kipf.re.kr>).

Основные блоки, из которых строится бюджет Южной Кореи: НИОКР; промышленность, малое и среднее предпринимательство, энергетика; государственные компании; сельское хозяйство, лесной комплекс, рыболовство, пищевая промышленность; здравоохранение, социальная поддержка, занятость; образование; культура, спорт, туризм; защита окружающей среды; оборона; внешняя политика, воссоединение; общественная безопасность; общие вопросы государственного управления.

Распределение бюджетных средств определяется в рамках процесса разработки среднесрочного бюджета. Годовой бюджет формируется в основном на уровне подпрограмм, хотя при этом учитываются и вопросы программного уровня (рис. 5).

**Секторы и министерства, участвующие в разработке программ в области экономической модернизации Южной Кореи**

Программы в области экономической модернизации	Секторы (4)	Ответственные министерства (3)
	НИОКР Промышленность, МСП, энергетика Государственные компании Сельское хозяйство, лесной комплекс, рыболовство, пищевая промышленность	Министерство экономики и знаний Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства и продовольствия Управление малого и среднего предпринимательства

Источник: сайт Корейского института общественных финансов (<http://eng.kipf.re.kr>).

Таким образом, программный бюджет Южной Кореи отличается от французской модели в содержательном плане незначительно.

**ШВЕДСКИЙ БЮДЖЕТ**

Модель программного бюджета Швеции имеет существенные отличия от приведенных выше моделей и включает четыре ключевых элемента (рис. 6).



Источник: сайт Правительства Швеции (<http://www.sweden.gov.se>).

Направления расходов (миссий) бюджета Швеции: государственное управление (1); государственные финансы и финансовый менеджмент (2); оборона и управление в кризисных ситуациях (6); помощь в развитии (7); здравоохранение и социальное обеспечение (9); интеграция и равенство (13); поддержка учащихся (15); образование и исследовательская деятельность в вузах (16).

Переход на программный бюджет в Швеции предполагает усиление автономии и повышение ответственности государственных департаментов. Программное бюджетирование позволяет улучшить управление в отраслевых министерствах. Новая бюджетная архитектура требует построения цепочки ответственности, когда на национальном и локальном уровне определяются конкретные лица, ответственные за результаты реализуемой программы. Критически важно, чтобы ответственным за программу/подпрограмму и ассигнования назначался только один менеджер, у которого должно быть достаточно пространства для маневра.

В идеале структура программного бюджета должна быть максимально простой и соответствовать предоставлению информации, необходимой для анализа и принятия эффективных бюджетных решений. Это связано с тем, что главной задачей программного бюджетирования является обеспечение прочной связи между стратегическими планами государства и государственным бюджетом.

**ПРОГРАММА – ЦЕНТР БЮДЖЕТНОГО СТРУКТУРИРОВАНИЯ**

Конструирование программы — это ключ к успеху. Важное значение имеет структура программы. С одной стороны, ее разработка не представляет сложности как таковая, т. к. программы, как правило, уже достаточно хорошо определены на уровне отдельной отрасли промышленности, региона, технологии или в рамках различных направлений развития (исследования, предоставление субсидий, информации; развитие инфраструктуры и т. д.). Программы должны быть основаны на четком определении проблемы. Необходимо как можно более точно определить природу выявленной проблемы, проанализировать альтернативные методы достижения целей.

При внедрении программного бюджетирования не обязательно проводить структурную перестройку. Целесообразнее, если программы будут привязаны к существующей организационной структуре, которая может послужить хорошей отправной точкой для их эффективной разработки. Такого мнения придерживаются, в частности, В. Зафра, А. Густаффсон. При этом в отдельных случаях структуры программ могут послужить основанием для изменения существующих организационных структур, однако при проведении подобных изменений следует проявлять большую осторожность.

В отдельных случаях реализуемые программы находятся в прямом противоречии друг с другом, например в США параллельно существуют программы по снижению потребления табачных изделий и по выращиванию табака.

Программы могут носить ведомственный и межведомственный характер, однако многие страны стремятся по возможности сократить количество последних. Так, особенность модели бюджета Южной Кореи — то, что каждая программа существует в рамках одной организации, не предусматривается разработка сквозных программ. Цели первого уровня являются целями развития отдельной отрасли промышленности, региона или технологического направления. Подпрограммы или направления включают в себя различные мероприятия, направленные на достижение целей первого уровня, например развитие различных подотраслей либо проведение мероприятий по развитию отдельной отрасли, региона или технологии (рис. 7).

Рисунок 7

**Описание программы модернизации экономики  
Министерства экономики и знаний Южной Кореи**



Источник: сайт Корейского института общественных финансов (<http://eng.kips.re.kr>).

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММ

Важным направлением программного бюджетирования стала ориентация расходов на специфические цели и оценка их эффективности на основе измеряемых индикаторов. Так, например, во Франции закон о бюджете содержит конкретные показатели, которые позволяют оценить достигнутые результаты. В министерстве за каждую программу отвечает конкретный сотрудник, разбивающий ее бюджет на более мелкие элементы, за которые несут ответственность чиновники более низкого уровня. Каждый ответственный должен продемонстрировать свою эффективность, в противном случае возможно применение разнообразных санкций.

В обмен на высокую степень автономии руководители программ несут полную ответственность за свои управленческие действия, которые оцениваются на основе соответствующих индикаторов. При оценке реализации программы используются три основных критерия: а) социальный и экономический эффект; б) качество услуг; в) эффективность (результативность).

Ежегодно министры и руководители программ берут на себя обязательства по достижению определенных результатов, закрепленных в Ежегодном исполнительном плане по каждой миссии (Annual Performance Plan — APP), который является приложением к закону о бюджете. В этом плане более подробно отражены ассигнования на реализацию программы, основные цели, индикаторы оценки реализации программы, ожидаемые результаты и соответствующие нормы расходов. С помощью соединения в одном документе финансовых данных и показателей оценки реализации программы можно измерить эффективность проводимой государственной политики.

Во Франции применяется анализ эффективности по трем позициям — гражданин, потребитель, налогоплательщик — с точки зрения разных целей (табл. 2).

Таблица 2

### Описание результатов реализации программ (Франция)

Позиция (точка зрения)	Цель	Пример цели	Пример индикатора
Гражданин	Социальный и экономический эффект	<b>Здравоохранение:</b> сокращение времени обследования населения с целью выявления лиц с определенной болезнью	Среднее время, необходимое на обнаружение болезни
Потребитель	Качество услуг	<b>Полиция:</b> сокращение времени вмешательства полиции	Среднее время между сигналом тревоги и прибытием полиции
Налогоплательщик	Результативность (эффективность)	<b>Дороги:</b> уменьшение расходов на содержание	Средние расходы на обслуживание 1 км дороги (определенного класса)

Источник: сайт Министерства бюджета, государственных счетов, государственной службы и реформы государства Франции (<http://www.budget.gouv.fr>).

С внедрением глобальных программно-ориентированных бюджетов государственные департаменты несут ответственность перед Парламентом в отношении принимаемых управленческих решений, текущих расходов, управления человеческими ресурсами и уровня результатов, которые будут достигнуты в соответствии с затраченными ресурсами, что отражается в Ежегодном отчете об исполнении каждой миссии (Annual Performance Report — APR). Это делается с целью сравнения плана утвержденных ассигнований с полученными результатами. Отчет за прошлый год должен быть одобрен Парламентом до принятия бюджета на следующий год.

В Южной Корее оценка программ проводится с использованием социологических научных подходов (табл. 3). Оценочная деятельность включает в себя систематический сбор и анализ информации и предоставление на основе такого анализа отчетов, которые могут быть использованы для изменения стиля управления или повышения эффективности реализации проекта или программы.



Таблица 3

Пример подхода к оценке программ в Южной Корее

Цель оценки	Задачи оценки	Преимущества	Недостатки
Критический анализ Улучшения	Обоснованность Измерение Причинно-следственная связь между результатами и программными действиями	Обеспечивает наиболее деталь- ной и надежной информацией	Затратна и занимает много времени

Источник: сайт Корейского института общественных финансов (<http://eng.kips.re.kr>).

В Южной Корее Министерство стратегии и финансов ежегодно отбирает до 10 программ для проведения детальной оценки. Анализ производится на основе перечня контрольных вопросов. Каждый год анализируется около трети программ и примерно 300 подпрограмм. Деятельность по оценке обычно выделяется в подпрограмму, бюджет для которой предоставляется Министерством стратегии и финансов.

Применяется следующий алгоритм анализа программы:

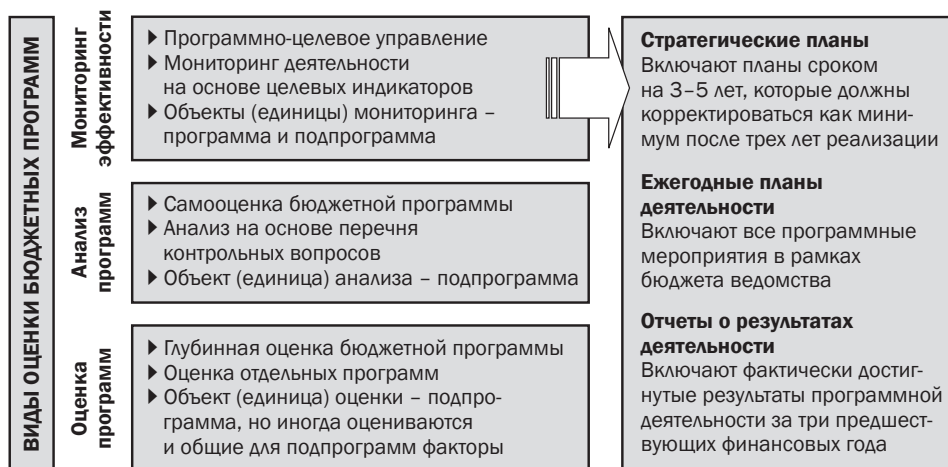
- Министерство стратегии и финансов анализирует данные самооценки программ, предоставляемые министерствами и ведомствами.
- Бюджетное управление предоставляет стандартный контрольный перечень для подготовки отчета по самооценке.
- Контрольный перечень содержит вопросы о структуре, системе управления и ходе реализации программы и о достигнутых результатах.
- Полный анализ программы проводится один раз в три года.

Несмотря на большое количество используемых методов и методик оценки программ, разработка показателей эффективности и результативности для отдельных программ и подпрограмм может представлять сложность, в то же время предложить показатели на уровне отрасли промышленности, региона, технологии достаточно просто.

Примерами могут служить: показатели роста доходов в конкретной отрасли промышленности, роста регионального дохода; завершение разработки конкретной технологии; уровень конкурентоспособности отрасли на мировом рынке. Например, для подпрограмм и мероприятий в области НИОКР и строительства часто используются показатели достижения целей на каждом этапе планирования и экспертные оценки. В настоящее время применяются различные виды и методики оценки программ (рис. 8).

Рисунок 8

Виды оценки бюджетных программ, применяемые в Южной Корее



Источник: сайт Корейского института общественных финансов (<http://eng.kips.re.kr>).

На сегодняшний день проблема оценки эффективности реализуемых программ до конца не решена, и в мире нет стран, которые были бы полностью удовлетворены своими показателями эффективности. Поэтому вопросы надежности и актуальности показателей продолжают оставаться одними из самых важных. Ясно, что показатели оценки эффективности при поэтапном планировании должны включать в себя не только количественные, но и качественные аспекты.

Проведение бюджетной реформы требует новых методов учета затрат. С этой точки зрения наиболее эффективными являются методы, с успехом применяющиеся в бизнес-среде, которые следует адаптировать в соответствии с государственной спецификой. Оценка и сопоставление затрат и результатов необходимы для подготовки обоснованных решений в отношении целесообразности реализации различных программ. При этом следует определить: а) компоненты издержек; б) экономические измерители, позволяющие оценивать разнообразие элементы затрат и результатов в едином масштабе; в) чистую отдачу (разницу между результатами и затратами в т. ч. между общественными выгодами и общественными издержками).

Для оценки эффективности общественных расходов целесообразно использовать следующие критерии: экономичность, производительность, результативность.

С точки зрения экономичности необходимо знать состав затрат и цены, для оценки производительности — качественные стандарты продукции и услуг и сравнительную ресурсоемкость реализации каждого из них. Оценка результативности требует разработки специальных индикаторов достижения целей. Если при оценке производительности внимание концентрируется на продукции как таковой, то при анализе результативности — на мере ее соответствия конкретным предпочтениям общества, в связи с чем для сравнения вариантов общественных расходов важно учитывать индикаторы результативности, характеризующие своевременность и полноту реализации той или иной функции. Эти критерии тесно взаимосвязаны и выражают различные аспекты эффективности общественных расходов в процессе исполнения программного бюджета.

## Библиография

1. Афанасьев, М. П., Беленчук, А. А., Кривоногов, И. В. Бюджет и бюджетная система. — 2 изд. — М.: Юрайт, 2011. — 778 с.
2. Кудрин, А. Л. Бюджетная политика и глобализация. — М.: АБНК, 2008. — 112 с.
3. Лавров, А. М. Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение. Справочник / Под ред. О. К. Ястребовой. — М.: Минфин России, 2009. — 228 с.
4. Масгрейв, Р. А., Масгрейв, П. Б. Государственные финансы: теория и практика. — М.: Бизнес Атлас, 2009. — 716 с.
5. Barilari, A., Bouvier, M. La LOLF et la nouvelle gouvernance financiere de l'Etat. — 3 ed. — P.: LGDJ, 2010. — 266 p.
6. Budget Theory in the public sector / A. Khan, W. B. Hildreth (eds.). — L.: Quorum books, 2002. — 298 p.
7. Evolving theories of public budgeting / J. R. Bartle (ed.). — Oxford: Elsevier, 2001. — 182 p.
8. Miller, G. J., Hildreth, W. B., Rabin, J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. — Colorado: Westview Press, 2010. — 504 p.
9. New directions in budget theory / I. S. Rabin (ed.). — N.Y.: SUNY Press, 1988. — 208 p.
10. Rabin, I. S. The politics of public budgeting. — 5 ed. — Wash.: CQ Press, 2006. — 334 p.
11. Wildawsky, A., Caiden, N. The new politics of the budgetary process. — 5 ed. — N.Y.: Longman, 2003. — 254 p.