

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К ФИНАНСОВОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ *(на примере военных бюджетов)*

МОЖИЛОВСКИЙ И. В.

Белорусский государственный университет

Современная система финансового обеспечения, и особенно финансовое планирование военных бюджетов, строится в новых условиях: принят бюджетный кодекс, введена новая бюджетная классификация расходов, исполнение бюджета осуществляется органами государственного казначейства. Новые условия финансового планирования требуют современных подходов, обусловленных следующими обстоятельствами:

1) переходом к финансированию потребностей воинских частей строго по целевому назначению статей бюджета;

2) недостаточно проработанной методологией процессов финансового планирования;

3) необходимостью выработки у всех должностных лиц, участвующих в процессе финансового планирования, нового экономического мышления.

Цель статьи – обосновать направления совершенствования финансового планирования военных бюджетов по восходящему принципу с помощью программно-целевого подхода. Цель определила необходимость уточнить понятийный аппарат и выработать предложения по практическому применению методики финансового планирования и подготовки бюджетной сметы на основе программно-целевого подхода.

Специфика применения программно-це-

левого подхода. В соответствии с Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 гг., утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 12 июня 2006 г. № 384, одним из направлений создания эффективной системы управления государственными финансами является переход к программно-целевому методу финансового планирования, обеспечивающему прямую взаимосвязь бюджетных ресурсов с достигнутыми конкретными результатами.

Анализ зарубежной и отечественной практики показывает, что единого определения программно-целевого бюджетирования (ППБ) не существует. Это объясняется комплексностью понятия, его «открытостью», способностью эволюционировать. Программно-целевой подход оказывает влияние на все стадии бюджетного процесса. Вследствие этого программно-целевой характер принимают и исполнение бюджета, и контроль за его исполнением. Программно-целевое бюджетирование – это форма бюджетирования, ориентированная на результат [1]. Таким образом, речь идет о создании на основе программно-целевого метода системы бюджетного планирования, которую обычно называют программно-целевым бюджетированием.

Напомним, что программно-целевой метод разработан в США для планирования и распределения правительственных (в особенности военных) расходов, согласно которому расходы подразделяются не по их характеру, а по целям и предполагаемым результатам. Суть метода заключается в его названии: для каждой цели или задачи – своя программа действий. Процесс планирования при этом имеет структуру, представленную на рис. 1.

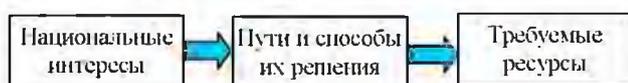


Рис. 1

Главная задача ППБ заключается в том, чтобы обеспечить наилучшее достижимое в рамках заданных бюджетных ограничений распределение ресурсов.

В качестве исходных посылок, на которых должно базироваться формирование оборонного бюджета Беларуси по методу ППБ, можно рассматривать следующие.

Бюджетный кодекс Республики Беларусь в ст. 8 закрепляет принципы бюджетной системы Республики Беларусь [2]. Так, п. 7 ст. 8 дает определение принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств, согласно которому «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы-получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных целей с использованием минимального объема бюджетных средств или достижения максимального результата с использованием определенного бюджетом объема средств». Практическое применение этой нормы пока ограничено отсутствием определения понятия «заданный результат» и требований к оценке этого результата.

Согласно ППБ планирование военного бюджета и в целом военных расходов – задача сложная. Имеется цель – поддержание безопасности государства в широком смысле (внешние, внутренние угрозы и опасности), которая распадается на две главные задачи: обеспечение оборонной безопасности и внутренней безопасности (личности, общества, государства); имеется ограниченный финансовый ресурс (военный бюджет Республики Беларусь составляет в среднем 1,48 % ВВП) и заданные подцели военного строительства, на которые он должен быть распределен. Таким образом, суммарные военные расходы включают в себя оборонные и прочие сопутствующие им расходы, расходы на содержание войск и воинских формирований различного назначения, расходы оборонной промышленности и др. [3].

Для применения ППБ нужно создать программно-целевое пространство, т. е. организационную, информационную и правовую среду, которая позволяла бы точно и оперативно отвечать на вопросы: какие ресурсы на какие цели и кому переданы, а также как они расходуются. Надо знать и контролировать, какие денежные потоки временно приостановить, а какие интенсивно двигать.

Несмотря на реализуемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ государственных программ, сложившаяся процедура и методология разработки и реализации военного бюджета не полностью соответствует требованиям ППБ. В ре-

зультате выделяемые средства, с одной стороны, фактически являются разновидностью дополнительного бюджетного финансирования выполняемых военной организацией текущих функций, а с другой – объем этих средств, практически постоянно требует корректировки, тем самым оправдываются нечеткость формулировок целей и результатов программ и недостаток ответственности за их достижение.

Согласно ППБ определение потребности в финансовых ресурсах разбивается на два этапа.

Этап I. Подготовка проекта бюджетной сметы. В качестве основного документа предлагается использовать финансовый план, в котором будет обеспечиваться сопоставимость натуральных и стоимостных показателей, достигаться сбалансированность между планируемыми мероприятиями и предполагаемыми расходами денежных средств, а в последующем их распределение не только на выполнение конкретной программы, но и внутри той или иной программы по каждой составляющей. Одновременно в этом же документе предлагается предусматривать финансирование расходов на текущее содержание, например оплату труда, материальные затраты без привязки к конкретной программе. Такой подход обусловлен исключительно требованиями составления финансовой отчетности, в которую входят как бухгалтерский баланс, отражающий имущественное состояние и обязательства всей организации, так и отчеты по использованию денежных средств по каждому источнику финансирования.

При составлении финансового плана и в последующем проекта бюджетной сметы, безусловно, должен соблюдаться балансовый принцип. Необходимо учитывать особенности характера расходов, направляемых на конкретные программы и текущее содержание: переменные затраты, величина которых изменяется пропорционально масштабам деятельности, и фиксированные затраты, величина которых неизменна и не зависит от масштабов деятельности; частично переменные и частично фиксированные затраты; существуют также затраты, имеющие тенденцию скачкообразного увеличения или уменьшения, например связанные с резким увеличением расходов в определенный интер-

вал времени. Учет особенностей затрат позволяет создать гибкий и работоспособный финансовый план и проект бюджетной сметы.

Важной особенностью является учет и формирование временных периодов, которые должны отражать выполнение программ, распадающихся на этапы, отдельные годы. Для наглядности последовательность процедуры принятия решений в процессе планирования можно представить в виде схемы (рис. 2), в которой Pr_1, \dots, Pr_i – программы (например, Pr_1 – программа «Энергосбережение», а Pr_2 – «Реконструкция и строительство»); R_1, R_2, \dots, R_j – ресурсы для реализации программ (R_1 – специалисты; R_2 – помещения; R_3 – оборудование; R_4 – наглядная агитация и т. д.); Z – затраты (например, для ресурса R_1 : Z_{11} – расходы на обучение (переподготовку); Z_{12} – заработная плата; Z_{13} – оплата специальной одежды и т. д.). Сумма всех затрат определяет потребность в финансовых ресурсах. Текущие расходы – затраты на содержание и жизнедеятельность. В случае, когда для достижения цели (выполнения главной задачи) необходимо достижение подзадач (подцелей), вытекающих из цели главной задачи, образуется дерево целей.

Самое трудоемкое на этапе I – согласование натуральных и стоимостных показателей и перехода от материальных к финансово-стоимостным показателям и обратно с целью обеспечения их сбалансированности. Кроме того, на этапе I происходит распределение обязанностей между ответственными лицами и как следствие определяется необходимое количество сотрудников для выполнения всего объема работ. При этом выявляется общая картина состояния трудовых ресурсов и проводится анализ возможного использования имеющихся сотрудников, а также возникает необходимость привлечения определенного персонала со стороны для участия в конкретной программе или проекте.

Предложенный алгоритм составления финансового плана может стать действенным инструментом в решении задач обеспечения должного взаимодействия исполнителей программ со структурами, обеспечивающими их финансирование.

Внедрение ППБ в силовых ведомствах требует замены статей расходов «оплата тру-

да», «приобретение расходных материалов», «приобретение оборудования» на статьи «охрана объектов», «обезвреживание и уничто-

жение неразорвавшихся боеприпасов» и т. д., а также проведения других мероприятий, в том числе организационного характера.

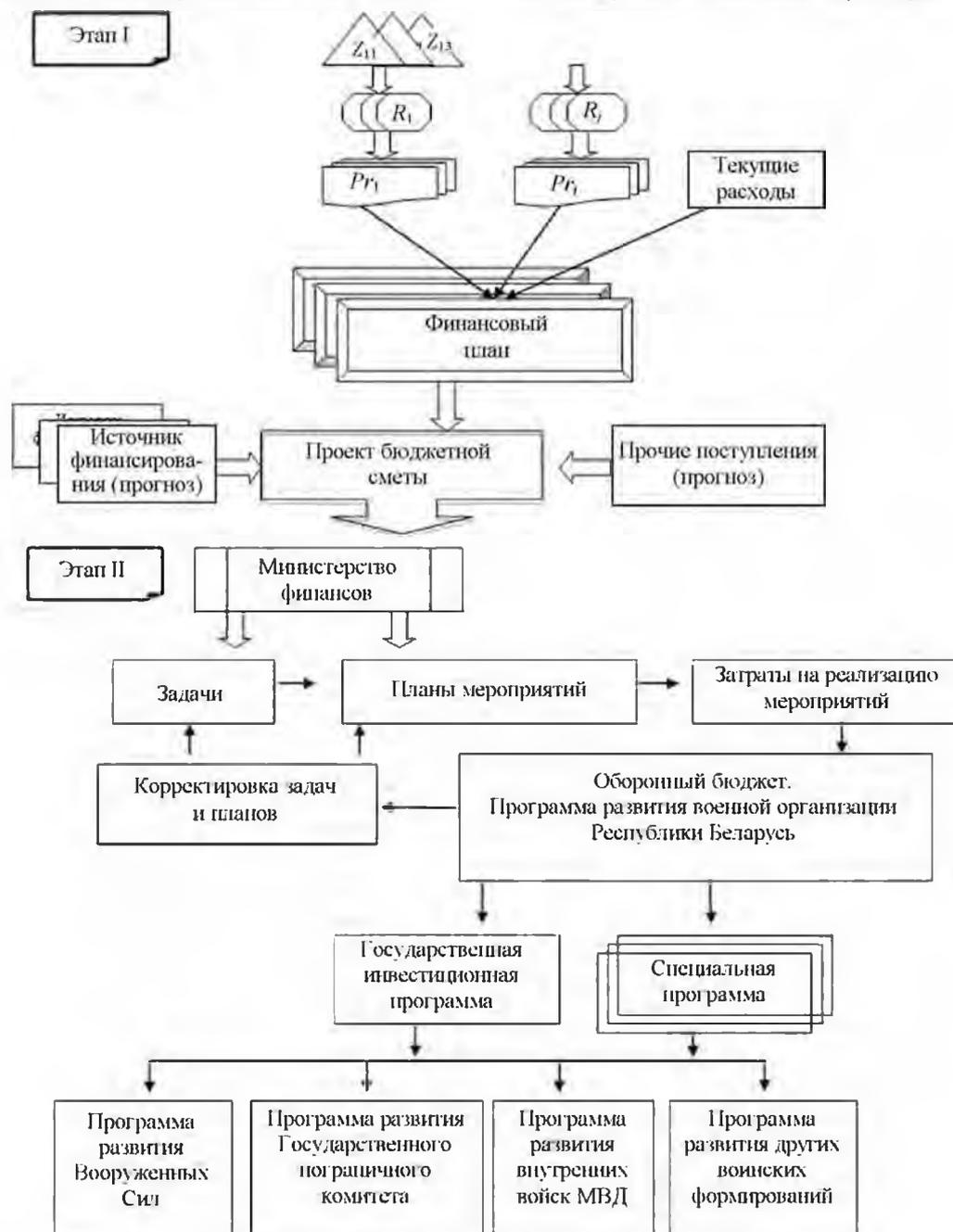


Рис. 2. Последовательность этапов определения ресурсной базы

Этап II. Определение объема финансирования. Задача формирования потребности в ассигнованиях военной составляющей республиканского бюджета может быть представлена в виде трехшаговой процедуры.

1-й шаг (рассмотрение проекта бюджетной сметы).

Сформулированы:

- 1) задачи (Z);
- 2) множество плановых мероприятий $M_i(Z)$ по обеспечению решения каждой задачи (Z).

Необходимо определить:

1) потребность в финансовых ресурсах $P(M_i(Z))$ на реализацию каждого из плановых мероприятий ($M_i(Z)$);

2) суммарные финансовые потребности для обеспечения всего комплекса плановых мероприятий:

$$P = \sum Z; \sum i P(M_i(Z));$$

3) прогнозные оценки возможных (ожидаемых) объемов финансирования (ограничения):

$$PrF = Pr_{\text{ввп}} \gamma_{\text{ср}} \gamma_{\text{вс}}, \\ \Delta P = P - PrF,$$

где $\gamma_{\text{ср}}$ – прогнозируемая доля расходов соответствующего раздела государственного бюджета в ВВП; $\gamma_{\text{вс}}$ – то же доля бюджета военной составляющей (расходов на содержание и строительство) в расходах по соответствующему разделу государственного бюджета; $Pr_{\text{ввп}}$ – прогнозные значения ВВП.

На этом шаге в соответствии с задачами определяются потребности для различных ситуаций в будущем, разрабатываются конкретные планы строительства на средне- и долгосрочную перспективу, определяются альтернативные средства для выполнения задач, поставленных перед военной организацией.

2-й шаг (разработка оборонного бюджета).

Согласно ППБ к финансово-экономическому обеспечению военного строительства при разработке оборонного бюджета на очередной год на основе известных данных 1-го шага, а также:

1) приоритетов строительства и финансирования военного бюджета (ξ_{vb});

2) уточненных (правительством) предварительных ограничений по финансированию военного бюджета в предстоящем бюджетном году (OF) и их соотношения с прогнозными ограничениями PrF/OF ;

3) объемов финансирования военного бюджета в текущем и предыдущих годах определяются варианты оборонного бюджета $(VOB)_1, (VOB)_n$, разработанные в пределах ограничений (OF) с учетом потребностей и приоритетов (ξ_{vb}) по критерию максимума эффективности решения задач $E(Z)$, т. е. находятся варианты распределения ожидаемых бюд-

жетных средств с учетом потребностей в них военной составляющей и выбранных приоритетов (вариантов приоритетов), при которых будет достигнут $\max E(Z)$ при выполнении ограничений $P_n \leq OF$.

Методическую основу 2-го шага составляют разработка и принятие иерархически организованных целевых программ, объединяющих функциональные виды военной и военно-экономической деятельности государства независимо от их ведомственной принадлежности, но взаимосвязанных общими стратегическими и техническими целями. На этом шаге осуществляется детальное рассмотрение каждой программы с точки зрения ее стоимости и военной эффективности, а также осуществляется интеграция всего комплекса мероприятий.

3-й шаг (корректировка оборонного бюджета).

Если величина потребности в финансовых ресурсах больше заданной, то меняются содержание программ и соответственно их ресурсная база: исходные показатели будут подвергаться изменению до тех пор, пока сумма необходимых затрат не совпадет с заданным объемом финансирования, при этом реализуется балансовый принцип составления. При всех известных исходных данных, а также вновь уточненных (скорректированных) в ходе исполнения бюджета финансовых ограничений и соответственно уточненных приоритетах необходимо повторно перераспределить выделенные бюджетные средства с использованием критерия $E(Z)$. При ППБ появляется также возможность не ограничиваться только одним бюджетным годом, а на базе разработанных долготерминовых программ составить обоснованные перспективные планы финансирования военных потребностей.

Количество шагов процесса формирования оборонного бюджета во многом зависит от стабильности состояния экономики страны. Чем устойчивее экономика, тем меньше число шагов бюджетного процесса.

На пути внедрения ППБ в управлении финансами подразделений могут возникнуть определенные трудности. Серьезным препятствием на стадии планирования бюджета может стать отсутствие данных, необходимых для оценки со-

циальной и экономической эффективности программ, с учетом которых должны составляться бюджетные сметы на предстоящий год. Подготовка бюджета на новый год начинается с начала года, когда полных данных о результатах, достигнутых в предшествующем году, еще нет. В условиях экономической нестабильности, например при значительных темпах инфляции, это может привести к неправильному распределению ресурсов между программами и недофинансированию расходов. Чтобы уменьшить возможность ошибки, к процессу подготовки бюджета необходимо подключать органы, ответственные за исполнение бюджета (казначейства), которые должны предоставлять оценочные данные о произведенных расходах в предшествующем году и на ближайшую дату текущего года (в целом и по программам), а также прогноз расходов на год.

Для организации успешного контроля целесообразно все полученные данные о выполнении программы оформить в отчете в разрезе статей финансового плана, который содержит всю информацию о планируемых мероприятиях и предполагаемых расходах. Такой подход соответствует требованиям контролирующих органов при составлении бухгалтерской отчетности, а органы, осуществляющие финансирование, могут получить четкую картину о целевом использовании выделенных средств.

Из приведенных на рис. 2 схем видно, что для формирования на основе ППБ оборонного бюджета необходимо иметь методический аппарат, позволяющий:

- во-первых, определять затраты на реализацию различных плановых мероприятий строительства военной составляющей и их потребности в финансовых ресурсах в целом;
- во-вторых, оптимально распределять выделенные ассигнования (которые, как правило, меньше заявленных) по направлениям финансирования, областям деятельности и компонен-

там с учетом приоритетов, потребностей и других факторов.

ВЫВОДЫ

Таким образом, реализация ППБ в управлении финансами военных структур дает следующие преимущества:

1. Проект бюджета будет представляться в законодательные органы в такой форме, которая позволяет четко проследить связь между политикой государственных расходов и политическими целями правительства.

2. Финансовые средства будут распределяться не по видам затрат, а по программам или стратегическим целям.

3. Использование ППБ позволит управлять государственными расходами с ориентацией на результат. При этом отдельные стадии бюджетного процесса могут стать более трудоемкими и длительными по сравнению с традиционным бюджетным процессом, тем не менее, зарубежный опыт показывает, что в целом результат превышает затраты.

4. Принятие ППБ к разработке военного бюджета, несомненно, приведет к усовершенствованию методов планирования и финансирования строительства Вооруженных Сил и других воинских формирований.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Материал** из Википедии – Интернет-портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> – Дата доступа: 26.04.2010.
2. **Бюджетный** кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 183, 2/1509.
3. **Военный** бюджет государства. Методы обоснования и анализа / под общ. ред. Г. С. Олейника. – М.: Воениздат, 2000.

Поступила 28.05.2010