

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА БРАЗИЛИИ

24 февраля 2010 г. Минфин РФ опубликовал Программу повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., которая предполагает переход на программно-целевой метод формирования бюджетных расходов на основе долгосрочных целевых программ, в рамках которых будут сформулированы ведомственные целевые программы. Реформирование российской бюджетной системы началось с 2000 г., однако в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд системных недостатков и нерешенных проблем. В связи с этим представляется целесообразным изучение зарубежной практики реализации программно-целевого подхода. В частности, представляет интерес опыт Бразилии по реализации программно-целевого подхода при формировании бюджетных расходов. Бразильский опыт особенно актуален в силу сопоставимости стран по экономическому потенциалу, характеру и масштабу задач развития, типу административно-территориального устройства. К тому же программно-целевой принцип используется в Бразилии с 2000 г., и уже можно судить об имеющихся результатах, возникших трудностях в процессе его внедрения и мерах по их разрешению.

С 2000 г. программно-целевой принцип в обязательном порядке применяется при формировании четырехлетнего бюджетного плана и годового бюджета Бразилии. Это нововведение было законодательно принято после успеха пилотной программы «Бразилия в действии» (1996-1999 гг.), составленной из специально отобранных приоритетных нацпроектов в рамках национального бюджета. Каждый четырехлетний бюджетный план имеет свое название (логотип) и состоит из определенного количества программ, в состав которых входят проекты и мероприятия (см. таблицу).

Многолетний бюджетный план	Название плана	Количество программ
2000-2003	«Вперед, Бразилия»	356
2004-2007	«Бразилия – страна всех»	374
2008-2011	«Бразилия для всех»	306

Специфика бразильского варианта программно-целевого составления бюджета проявляется в сочетании территориально-отраслевого планирования, проблемно-тематического формирования программ и применении организационных инструментов, которые обычно задействуются в управлении бизнес-проектами. При этом в каждом последующем бюджетном плане в обязательном порядке учитывался опыт предыдущего с целью совершенствования соответствующих рабочих механизмов. Вследствие этого современный бюджетный план, охватывающий период 2008-2011 гг., значительно более совершенен в плане набора управленческих инструментов и отлаженности всего рабочего процесса. С 2004 г. аналогичная система программно-целевого формирования бюджета стала применяться в ряде штатов Бразилии. Ниже рассмотрены основные особенности программно-целевого формирования и исполнения бюджета в Бразилии.

1. Территориально-отраслевой принцип планирования

Данный принцип подразумевает наличие современной научной методологической базы для обоснования отобранных в программы проектов. В ходе открытого конкурса правительство Бразилии выбрало частный консалтинговый консорциум, которому было поручено провести широкомасштабное аналитическое исследование тенденций социально-экономического развития страны (до 2020 г.). В ходе исследования выявлялись актуальные потребности и проблемы в развитии страны и мероприятия (проекты), помогающие их разрешить. Мероприятия, отобранные в ходе совместной работы консалтингового консорциума и министерства планирования, группируются в программы. Критерием отбора проектов, которые входят в состав программ, служит решение ими конкретной социально-экономической проблемы. Тем самым выявление проблем становится первым этапом бюджетного процесса.

Со временем, помимо целевых программ, т.е. направленных на разрешение конкретной проблемы социально-экономического развития, появилась дополнительная категория программ, нацеленных на повышение качества госуправления. Например, в бюджетном плане 2008-2011 гг. из 306 выделенных программ 215 являются целевыми и 91 программа направлена на поддержку госуправления.

Примеры программ из плана 2004-2007 гг.: 1) Целевые программы: «Возобновляемая альтернативная энергетика» (№1044), «Первая работа» (№1399), «Спорт и отдых в городе» (№1250), «Услуги железнодорожного транспорта» (№0225). 2) Программы поддержки госуправления: «Электронное правительство» (№8002), «Оценка многолетнего бюджетного плана» (№1333), «Государственные закупки» (№0798).

2. Проблемно-тематический принцип формирования программ бюджета

Прошедшие отбор проекты группируются в программы не по ведомственному, а по проблемно-тематическому принципу. Предусматривается, что в реализации одной программы может быть задействовано более одного ведомства. В результате координация в действиях правительства и во внутриведомственном взаимодействии существенно повысилась, что позволило реализовывать проекты в срок и достигать поставленных целей. В бюджетном плане 2004-2007 гг. уже был предусмотрен новый инструмент - т.н. Координационный пакт, документ, подписываемый властями разных уровней (федерации, штатов и муниципалитетов), который обеспечивает согласование их действий в ходе реализации конкретной бюджетной программы. Для управления комплексными (неотраслевыми) программами был создан т.н. Управленческий комитет по конкретной программе (бюджетный план 2004-2007 гг.), где главную роль продолжал выполнять менеджер программы, но у него появились в подчинении исполнительный менеджер и координатор мероприятий.

3. Система управления программами, нацеленная на результат

Система управления программами была частично заимствована из опыта частных компаний:

- управление программами возлагается на государственных служащих с особым статусом - менеджеров программ, которые несут полную ответственность за их реализацию;
- применяется бюджетирование по результатам: выделение финансовых средств на каждый этап реализации программы напрямую зависит от хода выполнения программы; невыполнение запланированных мероприятий в срок автоматически подразумевает приостановку финансирования.

Ответственность и крайне широкий круг обязанностей менеджеров программ требовали четкого определения их полномочий – с каждым последующим планом полномочия менеджеров программ уточнялись и закреплялись в соответствующих документах. Так, в бюджетном плане 2004-2007 гг. появился такой инструмент, как ежегодный «управленческий план», в котором менеджер программы должен прописывать стратегию ее реализации и весь круг своих полномочий, координируя тем самым работу разных ведомств. Отбор менеджеров на соответствующие посты осуществлялся из числа менеджеров высшего звена крупных частных и государственных компаний.

4. Единая схема всех бюджетных программ

Все бюджетные программы четко и кратко расписаны по единой схеме, которая, помимо традиционных для статей бюджета разделов, обязательно включает в себя обоснование (какую проблему данная программа решает), планируемые выгоды и положительные эффекты (подтвержденные расчетами), показатель, по которому будет происходить оценка программы (и его планируемое значение), а также указание на другие программы, для которых будет создан положительный внешний эффект. Важным и обязательным элементом формулирования программы является выделение ключевых показателей для оценки эффективности программ и их реализации, особенно в рамках социального блока.

5. Мониторинг хода и контроль выполнения программ

Для мониторинга хода выполнения программ используется специально разработанная внутренняя информационная система (SIGPLAN), объединяющая все задействованные в программе ведомства. Эта система содержит информацию о текущем состоянии программ и ходе работы, причем контроль над всей программой и каждым ее проектом может осуществляться в том числе лично президентом страны. Данные мониторинга служат основой для ежегодной оценки проектов и в случае необходимости – ее корректировки. Результативность программы оценивается по достижению запланированных показателей и общеэкономических эффектов, которые также прописаны в программе (сглаживание социальных и региональных диспропорций, привлечение частных инвестиций, уменьшение издержек и т.д.).

Все программы в рамках четырехлетнего бюджетного плана и годового бюджета проходят обязательную ежегодную трехступенчатую систему оценки и корректировки. Оценка проводится в три этапа: сначала менеджером, затем отраслевыми министерствами и в конце – министерством планирования и бюджетной политики. Вовлечение в этот процесс нескольких ведомств и органов власти позволяет проводить его достаточно прозрачно и открыто. Ответственность за результаты четырехлетнего плана фактически переходит от действующего руководства страны к следующему, т.к. новый президент вступает в должность в январе, годовой бюджет утверждается в апреле, а четырехлетний бюджетный план - в августе.