

Программный бюджет Тверской области. Первые итоги, проблемы и решения



Ирина Александровна СЕВЕРИНА, министр финансов Тверской области

Бюджет Тверской области на 2013–2015 годы впервые в истории региона сформирован на основе государственных программ. Необходимость объединения документов стратегического планирования, инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, программных инструментов и планов работы органов власти в единый документ назрела давно, поэтому Тверская область полностью поддержала установки на переход к формированию и исполнению бюджета на основе госпрограмм, озвученные в Бюджетном послании Президента РФ на 2013–2015 годы. В сентябре 2013 года мы подвели первые итоги работы по государственным программам. Цель этой статьи — сформулировать проблемы, возникающие в ходе перехода на программный бюджет, и показать решения, принятые в Тверской области для эффективного формирования и исполнения программного бюджета.

Подготовка к переходу началась с весны 2012 года. По нашему мнению, переход на государственные программы ни в коем случае не должен был стать просто механическим объединением существующих ДЦП и ВЦП. Поэтому подготовка к программному бюджету потребовала перестройки большинства операций финансового планирования и бюджетирования в регионе. Работа осложнялась отсутствием соответствующих норм в Бюджетном кодексе, а также неопределенностью со сроками осуществления указанного перехода. После вступления в силу новой редакции статьи 179 БК РФ эта проблема, полагаем, решена.

Следует отметить ряд принципиальных задач, не реализовав которые, по нашему мнению, невозможно эффективно сформировать программный бюджет:

1) использование госпрограммы как ядра системы формирования бюджета: рассмотрение проекта закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период как суммы проектов госпрограмм, формирование ОБАС (обоснование бюджетных ассигнований) в программном разрезе;

2) иерархичная структура государственных программ, возможность построения линейного «дерева целей, задач и мероприятий», отказ от механического включения в госпрограммы существующих ДЦП и ВЦП (рис. 1);

3) переход на программную структуру кода целевой статьи расходов;

4) исполнение бюджета в разрезе мероприятий государственных про-

грамм (в Тверской области введена дополнительная аналитическая классификация в программном комплексе — у каждого мероприятия есть аналитический код, используемый в платежных документах);

5) доработка программного комплекса автоматизированного управления бюджетным процессом;

6) комплексная система обучения ГРБС работе с госпрограммами — от формирования до исполнения.

Порядок формирования бюджета и разработка проектов госпрограмм

Государственные программы с 2013 года стали основой бюджетирования. Еще на старте появились определенные проблемы:

1) при пересмотре главными распорядителями бюджетных средств своих расходов и основных направлений работы очень часто оказывалось, что традиционно сложившиеся расходные обязательства просто не вписывались ни в одну цель или задачу, поставленную в программе. Очень распространенной была ситуация, когда ГРБС не имел практически никаких инструментов влияния на показатели эффективности, которые включал в свою госпрограмму, то есть система мероприятий госпрограммы не позволяла серьезно влиять на показатели эффективности, выполнение которых является оценкой реализации указанной программы. При этом очевидно, что для выработки новой идеологии и подходов к отраслевой политике необходимо гораздо больше времени, чем позволяют сроки подготовки бюджета. В ходе решения проблемы мы предприняли следующие шаги:

- для утверждения госпрограмм были поставлены жесткие сроки, разработаны типовые алгоритмы и отчетная форма для работы ГРБС над проектом программы. Специалисты министерства финансов Тверской области осуществляли мониторинг в ежедневном режиме по каждой программе — мы могли сказать,

Рис. 1. Структура государственных программ Тверской области



на какой стадии подготовки и согласования, в каком органе власти находится каждый документ — помогли ГРБС формулировать систему целей и мероприятий, проводить согласование;

- в установленный срок утвердили все государственные программы в том качестве, в котором они были представлены администраторами, при этом уже с ноября 2012 года продолжили работу над доработкой государственных программ, в ноябре — декабре был проведен первый этап анализа и доработки программ. В 2013 году приняли решение, что доработка программ не должна прекращаться, по результатам их реализации за девять месяцев 2013 года будут сформированы комплексные ре-

показателей и их зависимость от объемов финансирования дают возможность ГРБС и министерству финансов выявлять показатели, не позволяющие по факту оценивать эффективность реализации программ;

- разработана и утверждена приказом министерства финансов единая методология анализа сферы реализации государственных программ (приказ министерства финансов Тверской области от 6 мая 2013 г. № 32), в которой закреплены алгоритмы и шаблоны действий по выявлению проблем, на решение которых направлена программа, увязыванию проблем, приоритетов, целей, задач и системы мероприятий государственных программ;
- был сделан акцент на обучении ГРБС, разработке методических ре-

Для утверждения госпрограмм были поставлены жесткие сроки, разработаны типовые алгоритмы и отчетная форма для работы ГРБС над проектом программы

комендации по улучшению с точки зрения методологии программного бюджета. Это второй этап доработки;

- при внесении изменений в госпрограммы в текущем году мы требовали от ГРБС согласованности показателей и объемов финансирования, то есть «изменение значения одного или нескольких показателей задачи подпрограммы (мероприятия подпрограммы) должно быть согласованным с изменением объема финансирования соответствующей задачи (мероприятия) подпрограммы». Таким образом, эластичность значений

комендаций даже по узким вопросам, связанным с программным бюджетом (например, технология описания рисков программы, разработка планов реализации программ). Важно также отметить критическую значимость федеральных государственных программ для разработки программ на уровне региона: наличие стройной отраслевой идеологии, преемственности в управлении отраслью, закрепленной в государственной программе РФ, является основой для формирования качественных государственных программ в субъектах РФ;

2) усложнился порядок внесения изменений в Закон о бюджете Тверской области. Обязательным этапом подготовки проекта закона о внесении изменений в бюджет стало утверждение изменений в государственной программе. С учетом того, что государственная программа утверждается постановлением правительства Тверской области, согласование изменений требует значительных усилий от ГРБС. В целях облегчения работы администраторов программ жестко закреплена ответственность органов, согласовывающих проект изменений: если исполнительные органы государственной власти Тверской области в установленный срок не направили главному администратору государственной программы экспертное заключение, то представленные на экспертизу материалы признаются соответствующими требованиям порядка разработки государственных программ Тверской области.

Большие дискуссии вызывает абзац 4 пункта 2 статьи 179 БК РФ (в редакции Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ), в котором говорится, что «государственные (му-

ниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу». Кроме того, согласно письму Министерства финансов РФ от 12 сентября 2013 г. № 02-16-03/37757 за подписью заместителя министра **А. М. Лаврова** «государственные (муниципальные) программы вне зависимости от вида утвердившего их акта (нормативного правового акта или иного акта) не являются документами, влекущими возникновение расходных обязательств субъекта РФ (муниципального образования)». Таким образом, есть основания полагать, что указанный пункт позволя-

ет первоначально вносить изменения в закон о бюджете, а только потом закреплять указанные изменения в государственной программе. Аналогичная ситуация по вопросу необходимости утверждать соответствующие изменения в действующие в текущем году государственные программы до внесения проекта закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. При этом абзац 1 пункта 2 статьи 179 БК РФ указывает, что объем ассигнований по каждой госпрограмме утверждается законом о бюджете «по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом», а статья 184.2 БК РФ закрепляет требование представлять к проекту закона о бюджете «паспорта государственных (муниципальных) программ». Сам факт утверждения паспорта программы отдельно от программы вызывает вопросы. Таким образом, проблема оптимальной юридической и организационной конструкции взаимодействия закона о бюджете и государственной программы требует до-

полнительной проработки на федеральном уровне.

государственным программам вместе с проектом закона вносятся проекты нормативно-правовых актов о внесении изменений в действующие программы в соответствии с бюджетными проектировками. Проекты должны быть согласованы с основными рецензентами. Указанные проекты подлежат утверждению в соответствии с окончательной редакцией закона о бюджете в срок до 1 февраля (при закреплённой в БК РФ возможности приведения госпрограммы в соответствие с законом о бюджете в течение двух месяцев на уровне региона мы решили ужесточить указанное требование);

3) структура государственной программы, перечень документов и приложений, которые она содержит, вызывали на первом этапе серьезные опасения по поводу их избыточности или недостаточности. Перед нами стояла задача закрепить в государственной программе всю необходимую информацию, при этом сделать документ удобным в работе, неперегруженным. Полагаем, что наличие одного приложения «Характеристика государственной программы», в котором содержатся цели, задачи, мероприятия, показатели эффективности и их значения на весь срок программы, — наиболее удобный способ структурирования госпрограмм. Указанное приложение превратилось в основной документ для работы, управления, контроля за реализацией программ. По итогам работы в 2013 году эту форму мы признали удачной (табл. 1).

Проблема оптимальной юридической и организационной конструкции взаимодействия закона о бюджете и государственной программы требует дополнительной проработки на федеральном уровне

полнительной проработки на федеральном уровне.

Мы полагаем, что указанный вопрос на данный момент может быть временно урегулирован на региональном уровне в рамках требований БК РФ. На данный момент наиболее эффективной видятся следующие конструкции:

- в рамках внесения изменений в текущий закон о бюджете администраторы обеспечивают утверждение изменений в действующую редакцию государственных программ до внесения изменений в бюджет;
- в рамках подготовки проекта закона о бюджете на очередной год и плановый период по действующим

Применение программной классификации

1. Бюджет Тверской области на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов сформирован с применением программной классификации (программы закодированы в коде целевой статьи расходов). Применение программной классификации по итогам исполнения бюджета за шесть месяцев оказалось удобным механизмом анализа финансовых потоков, позволило повысить эффективность

Таблица 1. Форма приложения «Характеристика ГП»

Коды бюджетной классификации	Дополнительный аналитический код	Цели программы, подпрограммы, задачи подпрограммы, мероприятия подпрограммы, административные мероприятия и их показатели	Единица измерения	Степень влияния на реализацию программы, %	Финансовый год, предшествующий реализации программы, (N-1) год	Годы реализации программы					Целевое значение показателя	
						N год	(N+1) год	(N+2) год	(N+3) год	(N+4) год	(N+5) год	значение
		Программа, всего	тыс.									
		Цель программы 1 (наименование)										
		Показатель цели программы 1 (наименование)	единица измерения									
		Показатель цели программы 2 (наименование)	единица измерения									
		Цель программы (наименование)										
		Показатель цели программы 1 (наименование)	единица измерения									
		Показатель цели программы 2 (наименование)	единица измерения									
		Подпрограмма 1 (наименование)	тыс. руб.									
		Задача подпрограммы 1 (наименование)	тыс. руб.									

управления программным бюджетом. Ключевой проблемой в рамках бюджета 2013–2015 годов стало кодирование мероприятий, финансируемых за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (в том числе для решения указанной проблемы был введен дополнительный аналитический код для всех элементов программы).

Идеология программной классификации, заложенная в приказе Министерства финансов РФ от 1 июля 2013 г. № 65н, полностью совпадает с применяемой в 2013 году в бюджете Тверской области и решает проблему кодирования федеральных средств. Поэтому полагаем, что на данном этапе созданы все условия для эффективной классификации программных бюджетов (табл. 2). Выделение в коде целевой статьи расходов направлений в рамках государственных программ стало удобным механизмом для анализа и планирования бюджетных ассигнований — выработаны отдельные методики планирования расходов на 2014 год по каждому направлению расходов.

2. В ходе исполнения программного бюджета в 2013 году возникли сложности по перемещению средств между кодами вида расходов (в рамках статьи 217 БК РФ). В приложении к государственной программе все мероприятия содержали полный КБК (до КОСГУ), и перемещение требовало внесения изменений в государ-

ственную программу. На данный момент решено убрать указание на код вида расходов по каждому мероприятию из приложения «Характеристика государственной программы».

Условия получения трансфертов из федерального бюджета

Одной из важнейших проблем перехода региона на программный бюджет стало выполнение требования «наличие региональных программ» для получения ряда межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В 2013 году для выполнения указанного условия ГРБС приходилось фактически формировать два документа:

- основной — государственная программа;
- используемый только для целей получения федеральных средств — региональная программа.

В ситуации перехода федерального бюджета на государственные программы возникает риск того, что федеральные исполнительные органы государственной власти будут требовать от регионов формирования государственных программ по форме и структуре, удобной для них. Соответственно региону придется либо формировать два параллельных документа, либо принимать федеральную методологию построения программ, не всегда удобную для субъекта РФ. Полагаем, что условием

Таблица 2. Структура кода целевой статьи расходов

1	2	3	4	5	6	7
Госпрограмма		Подпрограмма	Направление расходов (в том числе отдельные межбюджетные трансферты и публичные нормативные обязательства)			
<p>1 – Отдельные мероприятия</p> <p>2 – Содержание сети подведомственных учреждений, субсидии государственным учреждениям</p> <p>4 – Субсидии физическим лицам и юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями Тверской области</p> <p>6 – Расходы на капитальные вложения</p> <p>7 – Межбюджетные трансферты из бюджета Тверской области помимо предоставляемых на софинансирование бюджетных инвестиций и капитального ремонта объектов муниципальной собственности</p> <p>8 – Публичные и публично-нормативные обязательства</p> <p>9 – Обеспечивающая подпрограмма и иные виды непрограммных расходов</p>						

успешной работы регионов в рамках программного бюджета будет введение общего для всех межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета, запрета на установление требований по наименованию, структуре и оформлению соответствующих государственных программ субъектов РФ. В целях соблюдения отраслевой идеологии при расходовании средств межбюджетных трансфертов полагаем возможным предъявление требований к формулировкам задач, мероприятий и их показателей, связанных с указанными трансфертами.

План реализации государственной программы

Управление госпрограммами, оперативное планирование и текущий контроль их реализации у большинства администраторов построены неэффективно, то есть программы пока не стали основой планирования текущей работы органов власти. Увязать текущую деятельность администратора госпрограмм с поставленными в ней целями и задачами призван

план реализации государственной программы. В 2013 году утверждена новая форма плана (табл. 3), нормативно закреплена обязанность главного администратора по его подготовке и контролю. Ключевые характеристики плана:

- разделение каждого мероприятия на отдельные операции;
- установление сроков начала и окончания выполнения каждой операции;
- закрепление персональной ответственности за каждой операцией;
- необходимость отслеживать исполнение по каждой операции для оценки эффективности реализации программы в целом.

Модернизация программного комплекса

Для планирования бюджета Тверской области используется программный комплекс «Хранилище-КС», для исполнения — «Бюджет-КС». Для целей программного бюджета программные комплексы модернизированы:

- внедрены новые формы планирования бюджетных ассигнований

(ОБАС), которые сформированы на основе программной структуры, то есть ГРБС не может занести потребность в бюджетных ассигнованиях, не привязав ее к конкретной программе, подпрограмме, мероприятию;

- система целей, задач, мероприятий, показателей и их значений формируется ГРБС напрямую в программном комплексе. Соответствующие приложения к бюджету, аналитические таблицы, приложения к государственным программам формируются автоматически;
- исполнение бюджета строится в разрезе мероприятий государственных программ, то есть расход автоматически ведется в разрезе каждого мероприятия программы.

Считаем, что ключевым параметром, обеспечивающим успешность работы программного комплекса в новом формате, является синхронизация блоков «Планирование» и «Исполнение» бюджета.

Оценка эффективности реализации госпрограмм

В 2013 году доработана методика оценки эффективности реализации

Таблица 3. Ежегодный план реализации государственной программы

Наименование цели государственной программы, подпрограммы, задачи подпрограммы, мероприятия (административные мероприятия) подпрограммы и операции направленной на выполнение мероприятия (административного мероприятия) подпрограммы	Наименование администратора государственной программы	Наименование структурного подразделения администратора государственной программы	Наименование должности, фамилия и инициалы ответственного исполнителя	Срок		Отметка о выполнении, %
				начало выполнения	окончание выполнения	
Задача 1 (наименование)						
Мероприятие 1.001 (наименование)						
Операция 1 (наименование)						
Операция 2 (наименование)						
...						
Административное мероприятие 1.00 k (наименование)						
Операция 1 (наименование)						
Операция 2 (наименование)						
...						
Задача m (наименование)						
Мероприятие 1.001 (наименование)						
Операция 1 (наименование)						
Операция 2 (наименование)						
...						
Мероприятие 1.00 k (наименование)						
Операция 1 (наименование)						
Операция 2 (наименование)						

Таблица 4. Оценка эффективности реализации госпрограммы в отчетном периоде

Оценка эффективности реализации госпрограммы в отчетном периоде	Значения в отчетном финансовом году	
	Критерий эффективности реализации госпрограммы	Индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию госпрограммы
Государственная программа реализована в отчетном периоде эффективно	$0,8 \leq K^m \leq 1,2$	$0,8 \leq I_0^m \leq 1,2$
Государственная программа реализована в отчетном периоде неэффективно, либо требуется доработка программы (приведение в соответствие целей/задач/мероприятий и показателей)	$K^m \leq 0,8$ $K^m \geq 1,2$	$I_0^m \geq 1,2$ $I_0^m \leq 0,8$

государственных программ, которая строится на основе двух индексов:

1) индекс достижения значений показателей государственной программы в отчетном периоде (при этом вес показателя в общей оценке зависит от степени влияния подпрограммы/задачи/мероприятия на госпрограмму в целом);

2) индекс освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию государственной программы в отчетном периоде.

Отношение индекса достижения значений показателей к индексу освоения бюджетных средств позволяет получить значение критерия эффективности реализации государственной программы. Значения критерия эффективности должны укладываться в определенный постановлением правительства Тверской области коридор значений (табл. 4).

По итогам отчетного периода формируется рейтинг государственных программ по критерию эффективности. Оценка эффективности программ также автоматизирована, объем ассигнований и расчетные формулы заносятся автоматически из имеющихся в системе данных. С 2014 года оценка эффективности будет проводится два раза в год по итогам шести месяцев и по итогам года. По итогам исполнения бюджета за девять месяцев 2013 года будет проведена пилотная оценка эффективности и выработаны комплексные рекомендации по каждой программе.

Приоритетные направления развития программного бюджета

Очевидно, что формирование действительно работающего про-

граммного бюджета — процесс не одного года. В дальнейшем совершенствовании нуждаются все элементы программного бюджета — от работы ГРБС до программного комплекса. В 2014 году мы сосредоточимся на следующих приоритетных задачах:

1) на данный момент в целом отработана структура и механизмы формирования и управления программами, на повестке дня вопрос повышения их качества:

- обеспечение тесной связи государственных программ со стратегией развития Тверской области;
- формирование системы показателей эффективности по каждой программе, зависящих от объемов финансирования и эффективности реализации госпрограммы;
- совершенствование навыков работы ГРБС по анализу проблемного поля и формированию непротиворечивой структуры госпрограммы (мероприятия соответствуют целям и задачам, цели и задачи соответствуют проблемам и приоритетам);

2) повышение эффективности методики планирования бюджетных ассигнований в рамках государственных программ, уменьшение количества изменений в ходе исполнения бюджета текущего финансового года и эффективное планирование планового периода;

3) перевод местных бюджетов на муниципальные программы. На данный момент разработана единая методология местных программных бюджетов, типовые нормативные правовые акты, проведено обучение сотрудников органов местного самоуправления. Более 50% городских округов и муниципальных районов готовы сформировать программные бюджеты уже с 2014 года;

4) доработка программного комплекса автоматизации бюджетного процесса — в первую очередь повышение удобства использования, качества интерфейса и алгоритмов работы в целях высвобождения времени администраторов программ на выработку идеологии за счет его экономии на выполнение технологических процедур;

5) выработка и внедрение методологии, в рамках которой государственные программы станут ядром управления регионом (рис. 2).

