

# Ключевые аспекты внедрения программного бюджетирования в мире и в Республике Армения

**Эдгар Арцрунович Мкртчян** (e-mail: edgar.mkrтчyan@minfin.am), к. ф.-м. н., зам. начальника Департамента методологии управления государственными финансами Министерства финансов Республики Армения, начальник отдела методологии управления финансами и контроля (г. Ереван)

**Света Александровна Аросян** (e-mail: sveta.harosyan@minfin.am), к. э. н., главный специалист отдела методологии управления финансами и контроля Департамента методологии управления государственными финансами Министерства финансов Республики Армения (г. Ереван)

**Гор Арменович Акопян** (e-mail: gor.hakobyan@minfin.am), эксперт отдела методологии управления финансами и контроля Департамента методологии управления государственными финансами Министерства финансов Республики Армения (г. Ереван)

### Аннотация

Статья посвящена одной из наиболее распространенных реформ системы управления государственными финансами развивающихся стран — внедрению бюджетирования, ориентированного на результат (Performance Budgeting). Целью реформ бюджетирования, ориентированного на результат, является переход от стандартных видов бюджетной классификации к формированию бюджетных программ с четкой фиксацией целей их реализации и ожидаемых результатов, осуществляемый для повышения операционной эффективности бюджетного процесса и степени ответственности за соответствие фактически достигнутых результатов запланированным. В Армении первоначальные работы по внедрению программного бюджетирования были реализованы начиная с 2003 г. В течение 2005–2017 гг. неоднократно пересматривались и совершенствовались соответствующие концептуальные и методические положения, применяемые подходы и инструментарий бюджетного процесса.

### Ключевые слова:

программное бюджетирование, бюджетные реформы, бюджетирование, ориентированное на результат, улучшение приоритетов расходов, мониторинг исполнения, бюджетный процесс, цели и результаты, подотчетность, прозрачность

**JEL:** H11, H50, H61

В течение последних нескольких лет в общем числе реформ, проводимых в развивающихся странах в области управления государственными финансами, наиболее распространенными являются мероприятия по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат. Несмотря на то что в указанных странах в разное время, исходя из разных причин и не всегда сопоставимыми способами осуществлялись бюджетные реформы, все они преследовали в определенной степени идентичные цели: повышение эффективности аллокации и системы контроля над целевым расходованием бюджетных средств, улучшение результатов реализации программ общественного сектора и повышение степени подотчетности распорядителей бюджетных средств перед

обществом. Другими словами, на основании обобщения международного опыта [1–4] можно определить цель внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, как переход от стандартных видов бюджетной классификации к формированию бюджетных программ с четкой фиксацией целей их реализации и ожидаемых результатов, осуществляемый для повышения операционной эффективности бюджетного процесса и степени ответственности за соответствие фактически достигнутых результатов запланированным.

Программное бюджетирование (ПБ) как один из видов бюджетирования, ориентированного на результат, в свою очередь, можно определить как способ бюджетирования, основанный на бюджетных программах [5; 6]. Государственный бюджет, структурированный в программном формате, предоставляет заинтересованным лицам информацию о намеченных целях и запланированных в рамках бюджетных программ результатах, позволяя использовать эту информацию для гарантирования целевого использования бюджетных средств, а также для повышения эффективности, результативности, подотчетности и прозрачности их расходования [7]. Основная цель ПБ — это оптимизация приоритетности расходования бюджетных средств, что означает, что при прочих равных условиях ограниченные бюджетные ресурсы выделяются на те бюджетные программы, которые обеспечивают удовлетворение общественных потребностей в наибольшей степени. Предоставляя информацию о расходах и выгодах по линии реализуемых в бюджетном процессе программ, система ПБ также поддерживает принятие решений по сокращению или расширению конкретных бюджетных программ. С другой стороны, рассматривая результаты реализации программ как важный фактор при принятии бюджетных решений, нужно констатировать, что ПБ также оказывает влияние на государственные учреждения, способствуя повышению результативности и эффективности осуществляемых ими бюджетных программ.

Обзор международного опыта в области ПБ свидетельствует о том, что в настоящее время все развитые страны в той или иной степени используют подходы бюджетирования, ориентированного на результат, однако каждая страна имеет свою собственную, уникальную систему бюджетирования. Эти особенности обусловлены как разной степенью охвата бюджетной информации, представляемой на утверждение парламента<sup>1</sup>, так и использованием различных показателей результативности при принятии решений о бюджетных ассигнованиях. В зависимости от подходов к использованию информации о результатах в процессе составления бюджета ОЭСР [1] выделяет три основные модели бюджетирования (см. табл. 1).

Несмотря на данные различия, если попытаться обобщить международный опыт, то можно с уверенностью заявить, что внедрение системы ПБ порождает определенные требования к бюджетной информации и в целом к бюджетному процессу. Как мы ранее отмечали, целью внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, является переход от стандартных видов бюджетной классификации к формированию бюджетных программ с четкой фиксацией целей их реализации и ожидаемых результатов. Утверждение показателей результативности подразумевает четкую ответственность и подотчетность за достижение запланированных результатов, что, в свою очередь, предполагает более тесную связь между бюджетной информацией и оперативными планами подразделений, ответственных за реализацию бюджетных программ (с точки зрения прямых результатов) [2].

---

<sup>1</sup> Речь идет о структуре бюджетных программ, выборке показателей эффективности, предоставляемых для утверждения в парламент (во многих странах показатели эффективности вносятся в парламент для утверждения, в основном на уровне конечных результатов), а также об уровне предоставляемой в отношении бюджетных программ финансовой информации (в некоторых странах, например в Швеции, в течение длительного времени при внесении бюджета на утверждение в парламент экономическое содержание бюджетных программ не раскрывалось и вся предоставляемая финансовая информация сводилась лишь к одной цифре).

Таблица 1

Основные модели бюджетирования, ориентированного на результат

| Основные модели  | Степень взаимосвязи информации о результатах и бюджетирования | Основная цель использования в бюджетном процессе  | Применение информации о результатах в ходе составления (согласования) программ между МФ и отраслевыми министерствами   | Страны ОЭСР, которые применяют данную систему   |
|--|---|---|--|---|
| Презентационное бюджетирование                         | Слабая  | Информация о результатах служит основой для отчетности и для диалога с правительством и гражданами по вопросам бюджетной политики   | Хотя информация о результатах может быть частью обсуждений бюджета, тем не менее не предполагается наличие связи между ней и бюджетными ассигнованиями   | Дания, Швеция   |
| Бюджетирование, основанное на информации о результатах | Средняя / опосредованная связь                                | Регулярно используется при обсуждении и согласовании бюджета, однако прямой связи между результатами и финансированием программ нет | Показатели результативности являются обязательной частью бюджетных заявок и представляются в МФ. Данные показатели рассматриваются в ходе бюджетных обсуждений, хотя наличие прямой связи между показателями результативности и бюджетными ассигнованиями не предполагается. Показатели результативности играют особенно важную роль в дискуссиях по поводу новых инициатив и предложений, которые увеличивают бюджетные расходы | Подавляющее большинство стран ОЭСР  |
| Прямое, результативное бюджетирование                  | Сильная / прямая связь  | Осуществление бюджетных ассигнований исходя из достигнутых результатов  | Предполагается наличие прямой связи между результатами реализации программ (показателями деятельности) и бюджетными ассигнованиями, которая выражена в виде формулы. В обсуждениях бюджета особое внимание уделяется уровню расходов на единицу результата   | Используется в основном в северных странах, в отдельных областях (чаще всего в образовании и здравоохранении) |

Источник: составлено авторами по Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007.

Наличие показателей результативности в бюджетных документах и их применение для принятия бюджетных решений предполагает своевременную, качественную, надежную и достоверную информацию об этих показателях и их фактическом исполнении. В связи с этим особую важность приобретает наличие системы мониторинга и оценки как систематической отчетности по показателям результативности, так и регулярного анализа результатов выполнения бюджетных программ. Хотя государственные учреждения не несут прямой ответственности за конечные результаты, тем не менее они должны быть заинтересованы в том, чтобы их деятельность способствовала достижению конечных результатов. Таким образом, для того чтобы система ответственности и подотчетности была эффективна, необходимо определить ответственных за конечные результаты и внести изменения в результаты мероприятий бюджетных программ. Это не означает, что конечные результаты не являются существенными, наоборот, их достижение — основная цель программных мероприятий. Вот почему необходимо, чтобы система исполнения указанных мероприятий показывала, как при помощи результатов выполнения мероприятий бюджетной программы достигнуть ее конечных результатов. Обеспечение достижения результатов мероприятий бюджетных программ — один из важнейших аспектов деятельности государственных учреждений в частности и правительства в целом, поэтому важно уделить надлежащее внимание тому, чтобы система управления и отчетности отвечала следующим требованиям:

- необходимо четко определить результаты мероприятий, которые должны быть обеспечены государственными учреждениями, расходы на их достижение и другие важные аспекты, например такие как качество реализации мероприятий;
- система должна предусматривать мониторинг фактического исполнения по сравнению с запланированными результатами и соответствующую отчетность;
- должны быть заложены основы для ответственности и подотчетности посредством указания государственного органа, ответственного за достижение конкретного результата;
- система должна предоставлять качественную информацию о фактическом исполнении программ для руководителей, общественности, лиц, принимающих политические решения, и других заинтересованных сторон.

Первостепенность прозрачности и подотчетности результатов и услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств, является одной из основных особенностей программного бюджетирования, при котором показатели услуг, предоставляемых за счет государственного бюджета, а также нефинансовые показатели результатов деятельности государственных учреждений так же важны, как и финансовые показатели. Это означает, что руководители государственных учреждений несут ответственность за использование бюджетных ресурсов не только по линии финансовых результатов, но также за оказываемые или приобретаемые тем или иным учреждением услуги и нефинансовые результаты (их планирование, осуществление, отчетность и мониторинг). В то же время информация о нефинансовых результатах учитывается при принятии решения о бюджетных ассигнованиях. В рамках ПБ обеспечивается ответственность и подотчетность государственных учреждений и их руководителей за предоставляемые услуги и результаты деятельности. Улучшение качества информации о результатах способствует повышению прозрачности связи между программами расходов государственных учреждений и целями правительства, что, в свою очередь, помогает государственным учреждениям предоставлять более обоснованные бюджетные заявки на финансирование в рамках программирования среднесрочных расходов и бюджетного процесса. Наличие гибких механизмов отчетности позволяет государственным учреждениям быть более маневренными в вопросах управления ресурсами и повышает эффективность управления бюджетными программами — такая практика в настоящее время используется во многих развитых странах.

В Армении первоначальные работы по внедрению программного бюджетирования были реализованы начиная с 2003 г. В течение 2005–2017 гг. неоднократно пересматривались и совершенствовались соответствующие концептуальные и методические положения, применяемые подходы и инструментарий бюджетного процесса. С целью апробирования и полного внедрения ПБ были разработаны новые форматы предоставления данных, все необходимые методические документы, были организованы обучающие мероприятия для расширения профессиональных возможностей сотрудников Министерства финансов РА и других министерств, участвующих в пилотном внедрении программного бюджетирования; при помощи экспертов «на местах» была в программном формате впервые составлена бюджетная документация (с формированием всех реализуемых программ, соответствующих им мероприятий и показателей результатов), усовершенствованы системы мониторинга и отчетности, равно как и была внедрена новая система кодов бюджетной классификации [8].

В результате осуществления вышеуказанных работ в настоящее время в бюджетной документации Республики Армения (далее также — РА) по линии всех министерств и ведомств бюджетные ассигнования представлены в программном формате. Одной из ключевых особенностей внедрения системы ПБ в Армении является использование программного формата параллельно с существующими стандартными видами бюджетной классификации, в соответствии с которой информация, представленная в виде бюджетных программ до 2013 г., рассматривалась как факультативная, дополняющая основную [8; 9]. Однако 14 декабря 2017 г. Национальное собрание РА, приняв поправки к Закону РА

«О бюджетной системе», закрепило в качестве обязательного вида бюджетной классификации программный формат представления бюджетной информации, что ознаменовало новый уровень внедренности программного бюджетирования в бюджетный процесс.

В настоящее время государственный бюджет РА состоит из порядка 150 бюджетных программ и 900 мероприятий, оцениваемых рядом качественных и количественных показателей результативности программ, общее число которых составляет около 2400 единиц. Мероприятия бюджетных программ в соответствии с принятой методологией<sup>2</sup> подразделяются на четыре группы расходов, что соответствует основным группам экономической классификации расходов бюджета (услуги, субсидии, капитальные трансферты и финансовые активы), и предполагают одновременное финансирование в рамках каждой из групп.

Полное внедрение программного бюджетирования подразумевает не только повышение эффективности системы управления государственными финансами в целом, от этапа стратегического планирования до реализации контрольных процедур, но и упрощает доступ к необходимой информации и предоставляет аналитические данные для всех групп заинтересованных лиц. Государственный бюджет, составленный в программном формате, предоставляет информацию о целях и результатах реализации бюджетных программ и соответствующих им мероприятий, которая может и должна использоваться для повышения эффективности использования бюджетных средств, а также для контроля соответствия их расходования политике, реализуемой государством в той или иной сфере.

В заключение отметим, что, несмотря на все реализованные в области внедрения программного бюджетирования мероприятия, Республика Армения по-прежнему нуждается в существенных институциональных механизмах реализации долгосрочной стратегии имплементации ПБ<sup>3</sup>, в соответствии с которой в среднесрочной перспективе предусмотрена реализация следующих мероприятий:

1. Разработка процедур и методов мониторинга и пересмотра бюджетных программ и их нефинансовых показателей.
2. Обеспечение наличия в государственных учреждениях специализированных структурных подразделений, ответственных за ход реформы ПБ и локализацию методологии программного бюджетирования на уровне учреждения.
3. Улучшение качества информации, содержащейся в бюджетных документах, и обеспечение ее соответствия методологии ПБ.
4. Совершенствование программного обеспечения для бесперебойного функционирования бюджетного процесса в соответствии с программным форматом предоставления бюджетной информации.
5. Внедрение систем управления проектами в государственных учреждениях и обеспечение их соответствия основополагающим условиям ПБ.
6. Формирование и внедрение в государственных учреждениях института персональной ответственности за реализацию бюджетных программ и достижение запланированных результатов.
7. Пересмотр систем внутреннего контроля и финансового управления государственными учреждениями для обеспечения их адекватности принципам программного бюджетирования.

Принимая во внимание сложность реформы ПБ, достижение ожидаемых результатов, на наш взгляд, требует последовательного и скоординированного осуществления вышеперечисленных мероприятий.

<sup>2</sup> Приказ Министра финансов РА № 311-Մ от 23.06.2017 «Об утверждении методических указаний в соответствии со Стратегией полного внедрения программного бюджетирования в РА». URL: [http://www.minfin.am/website/images/website/iravakan\\_akter/hramanner/byujetayin/Hraman.pdf](http://www.minfin.am/website/images/website/iravakan_akter/hramanner/byujetayin/Hraman.pdf).

<sup>3</sup> Выписка из протокола заседания Правительства РА № 38-12 от 13.08.2015 «Об одобрении Стратегии полного внедрения программного бюджетирования в РА». URL: <https://www.e-gov.am/protocols/item/537/>.

## Библиография / References

1. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007. Available at: [https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/OECD\\_Studie\\_Performance\\_Budgeting.pdf?4jw](https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/OECD_Studie_Performance_Budgeting.pdf?4jw).
2. Принципы стратегического консультирования по вопросам внедрения бюджетирования, ориентированного на результаты: какие уроки можно извлечь из опыта стран ОЭСР для целей сотрудничества в области развития? GIZ, 2011. URL: [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/giz-study\\_rus.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/giz-study_rus.pdf) [Principles of Strategic Advice on Results-Based Budgeting Implementation: What Lessons Can Be Learned from the Experiences of OECD Countries for Development Cooperation? GIZ, 2011. Available at: [https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/OECD\\_Studie\\_Performance\\_Budgeting.pdf?4jw](https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/OECD_Studie_Performance_Budgeting.pdf?4jw) (In Russ.)].
3. Hawkesworth I., Klepsvik K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 13/1. Available at: <https://doi.org/10.1787/budget-13-5k3ttg15bs31>.
4. Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries / Edited by R. Allen and D. Tommasi. OECD, 2001. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf>.
5. Клименко А. В. Реформы федерального бюджета в США // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2002. № 4. С. 59–61 [Klimenko A. V. Reform of the Federal Budget in the US. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6. Ekonomika – MSU Bulletin. Series 6. Economics*, 2002, no. 4, pp. 59–61 (In Russ.)].
6. Alesina A. Perotti R. Fiscal Discipline and the Budget Process. *American Economic Review*, 1996, vol. 86, no. 2, pp. 401–407.
7. Diamond J. From Program Budgeting to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF Working Paper WP/03/169. June 2003.
8. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Special Issue. *OECD Journal on Budgeting*, 2004, vol. 4, no. 3. Available at: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>.
9. Poghosyan S., Minasyan G. Programme Budgeting Reforms in Armenia: Analytic Toolkit, Yerevan, 2015. Available at: [http://www.parliament.am/committee\\_docs\\_5/FV/GIZ\\_%20Brochureengfinal.pdf](http://www.parliament.am/committee_docs_5/FV/GIZ_%20Brochureengfinal.pdf).

E. A. Mkrtychyan, S. A. Harosyan, G. A. Hakobyan

## Key Aspects of Program Budgeting Implementation in the World and in the Republic of Armenia

### Authors' affiliation:

**Edgar A. Mkrtychyan** (e-mail: [edgar.mkrtychyan@minfin.am](mailto:edgar.mkrtychyan@minfin.am)), Ministry of Finance of the Republic of Armenia, Yerevan 0010, Republic of Armenia

**Sveta A. Harosyan** (e-mail: [sveta.harosyan@minfin.am](mailto:sveta.harosyan@minfin.am)), Ministry of Finance of the Republic of Armenia, Yerevan 0010, Republic of Armenia

**Gor A. Hakobyan** (e-mail: [gor.hakobyan@minfin.am](mailto:gor.hakobyan@minfin.am)), Ministry of Finance of the Republic of Armenia, Yerevan 0010, Republic of Armenia

### Abstract

The article focuses on Performance Budgeting (PB), one of the most common reforms of public finance management (PFM) in developing countries over the last years. Result based budgeting reforms aim to move from article control to objectives and results in order to increase accountability and operational efficiency. The introduction to the program budgeting preliminary procedures have started in Armenia since 2003. During 2005–2017 budget instruments and methods, conceptual and methodological issues and challenges have been repeatedly reviewed and approved.

### Keywords:

performance budgeting, budget reforms, result based budgeting, improvement of expenditure priorities, performance monitoring, budget process, objectives and results, accountability, transparency

**JEL:** H11, H50, H61

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-4-115-120>