

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ТЕОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ

*Е.Б. Овчаров*

*Пермский государственный национальный  
исследовательский университет, г. Пермь*

*Е.Ю. Березина*

*Закрытое акционерное общество «ПРОГНОЗ», г. Пермь*

*Показано, как принципы теории общественного благосостояния (ветвь теории экономических механизмов) реализуются посредством введения программно-целевого бюджетирования, отличного от нормативного (затратного) принципом управления по результатам. Показано, что необходимо разрабатывать методики оценки эффективности не только самих программ, но и процесса управления на всех уровнях власти, что приведет к перестройке бюджетного процесса, сделав его более открытым, прозрачным и эффективным.*

Метаигровой подход в экономике часто выражается в использовании дизайна механизмов. Использование дизайна механизмов основано, как правило, на попытке достижения следующих результатов: правдивость, индивидуальная рациональность, баланс бюджета и социальное обеспечение; более продвинутые механизмы пытаются сопротивляться вредным коалициям игроков.

Большинство результатов в теории создания механизмов распределения было установлено экономистами, но некоторые математики, программисты и инженеры также работают в этой области.

Общий смысл проектирования механизмов распределения состоит в достижении желаемого результата в соответствии с определенным понятием решения. Знаменитая теорема Гиббарда-Саттервейта показывает, что любой результат, который может быть осуществлен как доминирующее стратегическое равновесие, является обязательно диктаторским. В отличие от этого, осуществление равновесия Нэша возможно для намного более широкого диапазона правил социального выбора.

Теория оптимальных механизмов создания (проектирования) заключается в проектировании правил игры таким образом, чтобы можно было достигнуть определенного результата; это делается настройкой структуры, в которой у каждого игрока есть стимул своего поведения, определяемый проектировщиком. Дизайн механизмов – это конструктивный подход, позволяющий создать такой механизм взаимодействия, при котором эгоистические действия каждого из агентов в сумме приведут к решению, оптимальному с точки зрения общей целевой функции [8].

«Инженерной» стороной экономической теории является теория конструирования экономических механизмов. Теория экономических механизмов построена на изначальном определении желаемого результата или социальной цели и исследовании возможности построения соответствующего института или механизма для достижения этой цели.

В конструировании экономических механизмов существует понятие теории реализации. Теория реализации (механизмов агрегирования игровыми схемами – implementation theory) для поставленной социальной цели определяет условия, при которых можно сконструировать механизм, предсказывающий такие решения (т.е. набор равновесных исходов), которые совпадают с желаемыми исходами, соответствующими этой задаче [12].

Понятие решения зависит от контекста. Так, для правительства, которое должно обеспечивать производство общественных благ, решение будет состоять из определенного количества таких благ, как междугородные автомагистрали, национальная оборона и безопасность, защита окружающей среды и всеобщее образование, а также организации их финансирования. В нашем случае это будет введение программного бюджета и разбивка расходов бюджета до затрат по конкретным количественным показателям.

Аналогично, критерии, согласно которым мы судим о «желательности» или «оптимальности» решения, будут также зависеть от постановки задачи. При оценке выбора того или иного общественного блага критерий максимизации «чистой общественной прибыли» часто выглядит так: максимизирует ли решение относительно этого общественного блага получаемую в целом выгоду за вычетом затрат на предоставление этого блага?

Механизм – это институт, процедура или игра для определения результата. Неудивительно, что будет зависеть от постановки задачи и то, кто именно выбирает этот механизм (т.е. кто конструирует этот механизм). В случае общественного блага принято считать, что правительство обеспечивает производство благ и выбирает способ для определения уровня обеспечения этим благом и уровня финансирования.

Итак, в общественной жизни, если правительство знает изначальное, какой выбор общественных благ оптимален (то есть, имеется простой – на самом деле тривиальный – механизм достижения оптимума), ему нужно лишь издать закон, обеспечивающий этот результат.

Главная трудность, благодаря которой вопрос конструирования механизма представляет теоретический интерес, состоит в том, что правительство обычно не располагает такой информацией. В конце концов,

выбор общественных благ, максимизирующий чистую прибыль, зависит от предпочтений этих благ гражданами, и нет разумного объяснения, откуда правительству заранее знать эти предпочтения.

Поскольку разработчики механизма, как правило, не знают заранее оптимальный результат, им приходится действовать не столь прямолинейно и не заниматься авторитарным определением решения; в частности, конструируемые механизмы должны генерировать необходимую информацию при применении этих механизмов. Проблема усугубляется тем, что индивидуумы, обладающие ключевой информацией (граждане в случае общественного блага), имеют собственные цели и могут не иметь ни малейшего стимула вести себя так, чтобы обнаружить свои знания. Таким образом, механизмы должны быть согласованы по стимулам. Многие работы по конструированию механизмов направлены на то, чтобы ответить на три основных вопроса:

(А) Когда возможно сконструировать согласованные по стимулам механизмы для достижения общественных целей?

(В) Как выглядят эти механизмы, если они существуют?

(С) Когда теоретически можно доказать отсутствие таких механизмов?

На первый взгляд может показаться удивительным, что всегда возможно сконструировать такие механизмы. Разработчик механизма может достичь оптимального результата без точного знания, на что он нацелен.

Вопросы о согласованных по стимулам механизмах, перефразированные в терминах теории реализации, они выглядят так:

(А') При каких условиях можно реализовать правило коллективного выбора?

(В') Какой вид имеет механизм реализации?

(С') Какие правила коллективного выбора нельзя реализовать?

В середине 1970-х гг. было обнаружено, что свойство, называемое монотонностью (теперь иногда называемое монотонностью по Маскину), является ключевым для реализуемости в равновесиях Нэша. Пусть вариант  $a$  оптимален при состоянии  $I$  в соответствии с рассматриваемым правилом коллективного выбора  $f$ , т.е.  $f(I) = a$ . Тогда, если  $a$  не опускается (имеет больший ранг) ни в чем ранжировании, относящемся к любой другой альтернативе при переходе от состояния  $I$  к состоянию  $I'$ , монотонность требует, чтобы  $a$  также был оптимален при состоянии  $I'$ :  $f(I') = a$ . Однако, если  $a$  опускается по отношению к некоторому варианту  $b$  в чем-то ранжировании, монотонность не налагает никаких ограничений<sup>1</sup> [8].

Майерсон в 1981 г. предположил, что цель продавца – максимизировать ожидаемый доход. Но когда правительство приватизирует какой-либо актив, например радиочастоту или находящуюся в государственной собственности возможность производства, максимизация дохода может быть не единственным (и даже не самым главным) мотивом. Больше внимание может уделяться максимизации общественного благосостояния: актив должен отойти индивиду или фирме, которая бы ценила его больше всего.

Сложная социально-экономическая обстановка в нашей стране требует активного вмешательства государства во все сферы хозяйства, целенаправленного государственного регулирования экономических и социальных процессов.

Среди множества научных и практических проблем, связанных с повышением эффективности функционирования, важное место занимают программно-целевые методы и формы управления.

Практическое применение данного метода обуславливает необходимость разработки и реализации целевых программ.

Целевые программы рассматриваются как взаимосвязанная совокупность организационных, экономических, кадровых и информационных мероприятий, которые позволяют достаточно четко подчинить хозяйственную деятельность определенной конечной цели [9].

Они направлены прежде всего на ускоренное решение возникающих жизненно важных проблем, предопределяются рыночной конкуренцией, необходимостью ускорения темпов научно-технического прогресса, изменениями в финансово-банковской области, в государственном экономическом регулировании различных сфер деятельности.

Изучением вопросов разработки федеральных и региональных целевых программ посвящены труды многих отечественных ученых. Среди них А.Г. Аганбегян, А.И. Амосов, Д.Н. Бобрышев и др.

Развитию программно-целевых форм и методов управления также посвящены работы ряда зарубежных ученых, среди которых У. Кинг, Д. Клиланд, Р. Левьен, А. Либерман, П. Уайт, Д. Уирт.

Вместе с тем в настоящий период остаются недостаточно разработанными организационно-экономические аспекты формирования и осуществления региональных целевых программ, и прежде всего условия их разработки и реализации.

---

<sup>1</sup> В более общей постановке, где  $f$  может быть многозначной, монотонность требует, чтобы для всех состояний  $I, I'$  и всех вариантов  $a$ , если  $a \in f(I)$  и  $u_i(a, I) \geq u_i(b, I)$  влечет  $u_i(a, I') \geq u_i(b, I')$  для всех  $i$  и  $b$ , тогда  $a \in f(I')$ .

Тем не менее в ряде регионов запущен программный бюджет, а на федеральном уровне он методологически проработан. Попробуем оценить эффективность внедрения государственных программ на примере программного бюджета города Москвы.

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы установлен Постановлением Правительства Москвы от 4 марта 2011 года №56-ПП.

Каждая государственная программа, помимо общей характеристики текущего состояния и основных проблем соответствующей отрасли и целей и приоритетов городской политики, перечень основных мероприятий с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов, а также систему показателей оценки ее результативности и эффективности [1].

Программно-целевое планирование и управление концептуально представляет собой управление по результатам, причем характерной чертой управления по результатам является строгая привязка денежных средств к планируемым результатам. Этим программно-целевое планирование отличается от нормативного (затратного) бюджетирования, которое, являясь традиционным, представляет собой «черный ящик», содержание которого скрыто и нет возможности оценить, то какие цели будут достигнуты, какие задачи решены и какой эффект будет получен [11].

Таким образом, в нашем случае при рассмотрении эффективности программного бюджета социально значимой целью может служить степень открытости и прозрачности бюджетного процесса. В последние десятилетия многие страны с разной степенью успешности пытаются перейти на программный бюджет (Франция, США, Канада, Южная Корея, Бразилия, Россия, Австралия и др.).

Единой модели для построения программного бюджета для всех стран не существует. Например, во Франции, начиная с 2006 г., все расходы планируются и исполняются на основе бюджетных программ, соответственно, с этого времени началась крупномасштабная бюджетная реформа, которая нацелена на большую прозрачность бюджетного процесса и на повышение ответственности лиц, непосредственно участвующих в нем [4;6].

Распределение бюджетных средств по программам стало исключительно индикативным, управление средствами стало более гибким, поскольку каждый чиновник, отвечающий за государственную программу, имеет право перераспределять средства по программам и видам расходов внутри государственной программы на собственное усмотрение. При этом он несет полную ответственность за реализацию программы и выбор способов достижения поставленных целей, получая в распоряжение пакет ассигнований.

Южная Корея также с 2006 г. осуществила переход на программное бюджетирование, содержательно эта модель мало отличается от модели, применяемой Францией. Модель, применяемая в Швеции, имеет существенные отличия, так как предполагает усиление автономии и повышение ответственности государственных департаментов, соответственно, она позволяет лишь улучшить управление в отраслевых министерствах [10].

Идеальная структура программного бюджета должна быть максимально простой, должна исключать лишние ступени и этапы согласования, а также распределение, а не закрепление ответственности, ведь основной задачей программного бюджета является формирование и поддержание прочной связи между стратегическими планами государства и государственным бюджетом и обеспечение прозрачности и доступности бюджетного процесса.

Так, 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 [10]. 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.

Модель программного бюджета, введенного в Москве в 2012 г., похожа на французскую модель по замыслу, но имеет недостатки шведской модели в реализации в части распределения ответственности между департаментами. Кроме того, в Москве сделан еще один шаг к повышению прозрачности бюджетного процесса – создан информационно-аналитический портал «Открытый бюджет города Москвы» (разработан специалистами ЗАО «ПРОГНОЗ»), существование которого, вероятно, запустит необходимые процессы на федеральном (концепция «Электронный бюджет») и региональном уровнях для повышения рейтинга Российской Федерации при оценке Open Budget Index. На данный момент у России низкий показатель в международном рейтинге ОВИ – уровень «некоторой прозрачности», Правительство хочет повышения рейтинга до уровня стран с «существенной прозрачностью» [3].

Российская Федерация находится в самом начале пути по совершенствованию бюджетного процесса. Программный бюджет в разной степени уже начали внедрять на разных уровнях бюджетной системы. Мы можем сказать, что в рамках исполнения социально значимых программ европейцы склонны рассматривать средние величины, «сглаживающие» социальные различия, в то время как в США, например, акцент делается на индивидуальных показателях. То есть в США успешной социальной программой будет считаться та, в результате которой увеличивается индивидуальный доход гражданина, а в Европе будет

стремиться улучшить систему распределения доходов и сократить материальную депривацию и социальную изоляцию беднейших слоев населения. В России пока неясно, на что делается упор при разработке и оценке эффективности государственных программ.

Обязанности профессиональных работников службы государственного управления должны быть четко распределены, в России должна быть разработана и реализована теория эффективного государства с учетом силы гражданского общества. Отражением эффективности работы правительства должны быть результаты анализа вклада государственных органов в рост национальной экономики, культуры и социальный прогресс. При разработанных принципах и критериях оценки эффективности государственных программ мы сможем говорить об эффективном механизме бюджетного процесса, о наличии у нас в стране сильного гражданского общества, активно участвующего в оценке эффективности реализации государственных программ. Мы сможем повысить уровень открытости и прозрачности не просто на основе следования формальным процедурам, но и по результатам проведенных реформ и избежать растраты бюджетных средств.

### Список литературы

1. Постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011 года № 56-ПП «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы»
2. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 22 декабря 2010 года № 670 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»
3. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”».
4. Афанасьев М. П., Беленчук А. А., Кривоногов И. В. Бюджет и бюджетная система. 2 изд. М.: Юрайт, 2011. 778 с.
5. Кудрин А. Л. Бюджетная политика и глобализация. М.: АБиК, 2008. 112 с.
6. Лавров А. М. Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение: справочник / под ред. О. К. Ястребовой. М.: Минфин России, 2009. 228 с.
7. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 4, 2009. 716 с.
8. Маскин Э. С. Конструирование экономических механизмов: как реализовать социальные цели // X Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 7-9 апреля 2009 г. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. 22 с.
9. Севостьянова А.Е. Информационно-аналитические системы в электронном правительстве региона // Регион: экономика и социология. 2009. №4. с. 211-227.
10. Шаш Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Финансовый журнал [АБиК]. 2011. №2. С. 55-64.
11. Акижанова, Д. К. Принципы и критерии оценки эффективности реализации государственных программ URL: [http://www.rusnauka.com/13\\_NPN\\_2010/Economics/66192.doc.htm](http://www.rusnauka.com/13_NPN_2010/Economics/66192.doc.htm).
12. URL: <http://www.sss.ias.edu/files/papers/econpapersix.pdf>