

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Белев С.Г., Мамедов А.А., Могучев Н.С., Тищенко Т.В.

**Международный опыт оценки результативности
долгосрочных бюджетных программ на федеральном,
региональном и муниципальном уровне**

Москва 2016

Аннотация. В настоящей работе представлен сравнительный анализ мировых практик оценки результативности бюджетных программ. В первом разделе содержится краткая характеристика международного опыта внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат. В пяти последующих разделах приводится анализ практик ряда стран по наиболее значимым направлениям бюджетного процесса, включая подходы к использованию макроэкономических прогнозных сценариев для определения основных параметров бюджета; подходы к интеграции документов стратегического и бюджетного планирования на уровне центрального правительства; согласование долгосрочных целевых программ, реализуемых ведомствами одного уровня полномочий и координации их деятельности; механизмы координации деятельности ведомств/агентств центрального правительства и регионального уровня при планировании и реализации долгосрочных целевых программ; и организационно-распорядительных документов органов исполнительной власти по оценке результативности долгосрочных бюджетных программ.

Белев С.Г., старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Мамедов А.А., старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Могучев Н.С., научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики лаборатория исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Тищенко Т.В., старший научный сотрудник лаборатория исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

Содержание

Введение.....	4
1 Обзор международного опыта в сфере бюджетирования, ориентированного на результат, и программно-целевых методов бюджетирования	5
2 Влияние точности макроэкономических прогнозов на результативность исполнения долгосрочных бюджетных программ	8
2.1 Опыт Франции.....	8
2.2 Опыт ЮАР.....	9
2.3 Опыт Нидерландов.....	10
2.4 Опыт Бразилии	12
3 Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования при оценке результативности долгосрочных бюджетных программ.....	15
3.1 Опыт США	15
3.2 Опыт Австралии.....	17
3.3 Опыт Франции.....	20
3.4 Опыт Нидерландов.....	22
4 Механизмы и методологические основы координации долгосрочных бюджетных программ на этапах их формирования и при оценке их результативности.....	26
4.1 Опыт США	26
4.2 Опыт Канады	28
4.3 Опыт Южной Кореи.....	32
4.4 Опыт Австралии.....	35
4.5 Опыт ЮАР.....	41
5 Применение методических указаний органов власти вышестоящего уровня при составлении и оценке результативности долгосрочных бюджетных программ.....	43
5.1 Опыт Южной Кореи.....	43
5.2 Опыт Новой Зеландии.....	45
5.3 Опыт ЮАР.....	46
6 Выбор и расчет показателей результативности и эффективности долгосрочных бюджетных программ	51
6.1 Опыт Южной Кореи.....	51
6.2 Опыт Австралии	59
6.3 Опыт Новой Зеландии.....	61
6.4 Опыт Франции.....	64
6.5 Опыт ЮАР.....	66
6.6 Опыт Бразилии	69
Заключение	74
Список использованных источников	75

Введение

Государственные программы Российской Федерации охватывают все сферы деятельности Правительства, поскольку на их основе с 2014 г. формируется федеральный бюджет. Как было отмечено Председателем Правительства России Д. Медведевым [1], благодаря государственным программам мы чётко понимаем, какой результат должен быть получен. К 2016 году на основе программного управления будут распределяться практически все средства федерального бюджета – до 95%, и значительный объем средств региональных бюджетов.

Анализ международного опыта формирования долгосрочных программ выявил существенные различия в методологических и управленческих подходах к оценке результативности программ, в части установления степени достижения целей государственной политики, и согласованности результатов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Сравнение методологических подходов к оценке результативности бюджетных программ в развитых и развивающихся странах позволит выработать рекомендации по оценке результативности государственных программ с учетом особенностей бюджетной системы Российской Федерации.

1 Обзор международного опыта в сфере бюджетирования, ориентированного на результат, и программно-целевых методов бюджетирования

Бюджетирование, ориентированное на результат, и программно-целевой метод бюджетирования имеют достаточно долгую историю. Возникнув, как основной элемент бюджетных инноваций в США в 1960-е годы, программный метод бюджетирования и опыт внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, распространился в последующие годы на многие страны. Канада, Новая Зеландия, Великобритания и Австралия были в числе первых стран, которые внедрили различные меры по повышению результативности в секторе государственного управления в 1980-х годах. К началу 1990-х годов большинство стран-членов ОЭСР генерировали информацию о результатах, однако лишь в единичных случаях она использовалась в бюджетном процессе и была как-либо связана с распределением бюджетных средств. В начале 2000-х г. интерес к бюджетированию, ориентированному на результат, проявили также в развивающихся странах и странах с переходной экономикой – например, в некоторых странах Восточной Европы, Латинской Америки и Азии. Причем страной с одним из наиболее успешных опытов достаточно быстрого перехода к программно-целевому методу бюджетирования в настоящее время признается Южная Корея, в которой соответствующие реформы были проведены лишь 10 лет назад. Таким образом, со времени первого опыта США по переходу к программному методу бюджетирования, внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, стало мировой тенденцией.

Одна из целей внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в США и других странах, состояла в переходе от постатейного формирования бюджета к процессу принятия решений о бюджетных расходах на основе показателей ожидаемых результатов, инструментом чего выступила программная классификация расходов бюджета. Данная классификация позволяет связать показатели непосредственных и/или конечных результатов с выделяемыми бюджетными ассигнованиями. Принципиальным является то, что программная классификация должна быть именно инструментом бюджетирования, а не просто частью экономической или административной структуры. Для эффективного функционирования бюджета, формируемого по программам, требуется система, которая бы связывала политические цели, программы и административную структуру. При отсутствии подобной системы становится непонятно, кто несет ответственность за выделенный объем бюджетных средств, а также за достижение

результатов программы. Развитие основанной на программах классификации бюджетных расходов рассматривается как ключевой элемент при внедрении бюджетирования, ориентированного на результат.¹

В рамках проводимых реформ некоторым странам удалось изменить структуру бюджета, чтобы сосредоточиться на показателях непосредственных и/или конечных результатов. В частности, в Новой Зеландии бюджет представляется в программном формате, и его структурирование осуществляется на основе показателей непосредственных результатов; в Великобритании, парламентские ассигнования содержат ресурсы, которые необходимы для достижения результатов, соответствующих целям Правительства. Среди стран с менее продолжительным опытом внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, переход к программному методу формирования бюджета осуществлен в Южной Корее, Турции, Словении, Словакии, Индии, Италия и в некоторых других странах.

Помимо внедрения программно-целевого метода бюджетирования, в странах используются и иные инструменты и элементы бюджетирования, ориентированного на результат. В частности, ряд стран применяет прямое, или основанное на формуле, бюджетирование в отдельных отраслях или для отдельных государственных услуг, таких как первичная медицинская помощь, услуги в сфере школьного и высшего образования. Данный подход распространен в Скандинавских странах (Швеции, Норвегии, Дании, Финляндии) для сфер здравоохранения и/или образования.

Поскольку система бюджетирования, ориентированного на результат, базируется на информации о результатах, которая формируется в секторе государственного управления, важным элементом бюджетных реформ выступает система управления эффективностью/результативностью (*performance management*) в государственном секторе. Примерами стран с подобным опытом выступают Дания, Норвегия и Швеция, где была введена ориентированная на показатели результатов контрактная система между отраслевыми министерствами и государственными агентствами; Нидерланды, Южная Корея, Австралия, где действует система управления эффективностью в органах государственной власти, и другие страны.

Со временем, консолидация слишком детализированных статей расходов бюджета в нескольких широких категориях стала распространенной практикой среди стран,

¹ OECD (2013) 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. The Metamorphoses of Performance Budgeting // OECD Conference Centre, Paris

реализующих бюджетные реформы по переходу к бюджетированию, ориентированному на результат. Однако, несмотря на группировку расходов и/или переход к программной классификации расходов, в этих странах продолжают обращать внимание на основные категории расходов, например, на фонд оплаты труда, а не на оплату труда по результатам деятельности государственных служащих. Постатейное формирование бюджета не исчезло из бюджетного процесса. В ряде случаев на уровне внутренних счетов органов исполнительной власти (например, бюджеты министерств/ведомств/агентств) по-прежнему происходит постатейное формирование: при подготовке и исполнении бюджетов ключевое внимание уделяется финансовым средствам, необходимым для покрытия расходов по статьям.

Несмотря на значительный прогресс в использовании программно-целевого метода бюджетирования, многие страны сталкиваются с определенными проблемами, среди которых наиболее распространенными являются формирование качественной, полной и своевременной информации о результатах, которая была бы полезна в бюджетном процессе; процесс целеполагания, согласованность целей программ различного уровня, согласованность целей бюджетного и стратегического планирования; качество разрабатываемых показателей непосредственных и конечных результатов, их соответствие установленным целям; создание стимулов для органов государственной власти использовать информацию о результатах в процессе принятия бюджетных решений; затраты на внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, и программно-целевого метода бюджетирования.

Первоначальное изменение структуры расходов государственного бюджета должно было способствовать смещению акцента на непосредственные и/или конечные результаты при распределении средств бюджета на очередной период. Однако на практике страны, которые изменили структуру своих бюджетов и перешли к программной классификации, по-прежнему сталкиваются с проблемой интеграции показателей результатов и финансовой информации. При наличии действующей системы мониторинга и оценки программ, выстроенной и функционирующей системы отчетности, формируемая информация о результатах достаточно часто концентрируется на уровне отраслевых министерств и не является ключевым фактором при принятии решений в ходе бюджетного процесса и распределении средств бюджета центрального правительства. Обозначенная проблема характерна как для стран с продолжительным опытом внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, так и для стран, которые использовали уже наработанные практики по проведению соответствующих реформ.

2 Влияние точности макроэкономических прогнозов на результативность исполнения долгосрочных бюджетных программ

2.1 Опыт Франции

В дополнение к применению норм закона LOLF каждый год, начиная с 2008 года, утверждается Закон о планировании государственных финансов (Public Finance Planning Act) на пятилетнюю плановую перспективу, что позволяет более четко проследить процесс выбора стратегических направлений расходования государственных ресурсов. В частности, Закон о планировании государственных финансов вводит ряд процедур, призванных повысить эффективность госрасходов.² Во-первых, на ранней стадии бюджетного процесса встраивается разработка обзора государственных расходов. Во-вторых, Закон о планировании государственных финансов вводит сквозные (перекрестные) меры управления по нескольким секторам государственного управления (для этого был введен формат общения «Fiscal Consultations»). Кроме того, законом установлен принцип, что любой непредвиденный доход должен идти на сокращение бюджетного дефицита, и введена обязательная проверка расходов на социальную и экономическую эффективность до принятия решения о государственном финансировании. В-третьих, Закон о планировании государственных финансов установил четкие правила для каждого сектора государственного управления. Так в Законе указывается на необходимость проведения рационализации использования целевых налогов государственными учреждениями, а также в отношении национального правительства устанавливаются минимальные резервы по каждой программе (6% от объема финансирования). В-четвертых, Закон о планировании государственных финансов обеспечивает высокую прозрачность в вопросе контроля государственных финансов. В частности, в парламент страны представляются несколько отчетов: сведения о созданных и ликвидированных в течение года государственных органах и учреждениях; отчет об изменении расходов на персонал в системе здравоохранения; финансовый прогноз страхования по безработице; отчет о налоговых расходах и освобождении от уплаты взносов в систему социального страхования; отчет о выполнении Закона о планировании государственных финансов; анализ тенденций государственных расходов; прогнозы циклических, структурных и первичных балансов.

² Stability Programme for France 2015–2018 // Ministère économique et financier, April 2015

Основные плановые показатели программного бюджета устанавливаются на основании текущих макропрогнозов. Но отдельно стоит отметить, что часто возникают противоречия между оценками внешних и внутренних макропрогнозов: обычно прогнозы международных организаций (в частности, ЕК, МВФ) несколько ниже прогнозов национального министерства финансов. Тем не менее, правительство Франции придерживается собственных прогнозных оценок, а не международных организаций.³

2.2 Опыт ЮАР

Рамочная концепция распределения среднесрочных расходов (The Medium Term Expenditure Framework) определяет план назначения расходов, план поступлений на ближайшие 3 года как для ведомств национального уровня, так и регионального уровня. При этом план расходов на региональном уровне учитывает трансферты провинциям из Национального фонда доходов (National Revenue Fund), а также собственные доходы (например, акцизы на алкоголь). Кроме того, данный документ включает в себя список планируемых трансфертов из бюджетов национального и регионального уровня бюджетам местного уровня и внебюджетным фондам. Наконец, в документе проводится анализ бюджетных расходов в рамках функциональных разделов как за предыдущий бюджетный цикл, так и на последующие три.

Вместе с тем, важно отметить, что среднесрочные планы расходов подготавливаются в контексте макроэкономических и фискальных положений, изложенных в национальном бюджете за предыдущий год. Макроэкономические прогнозы пересматриваются в течение года вместе с появлением доступной статистики. Все макроэкономические прогнозы, заложенные в Рамочную концепцию распределения среднесрочных расходов (The Medium Term Expenditure Framework), основываются на макроэкономическом прогнозе (National Treasury macroeconomic model), который ежегодно составляется Казначейством (National Treasury)⁴.

Рассмотрим Макроэкономический прогноз Казначейства ЮАР на примере этого документа за 2015 год. Макроэкономический прогноз Казначейства ЮАР (National Treasury macroeconomic model) представляет собой результат процесса прогнозирования на 6 основных этапах⁵: процесс разработки предположений в рамках анализа основных показателей (assumptions process); предварительный анализ; создание базового прогноза,

³ Clift B. Economic Policy-Making in France After the Crisis // Department of Politics and International Studies, University of Warwick, November 2013

⁴ Казначейство ЮАР, <http://www.treasury.gov.za/ministry/>

⁵ http://www.pempal.org/data/upload/files/2015/03/pempal-visit_konstantin-makrelov_eng.pdf

включающего в себя различные сценарии; тестирование макроэкономического прогноза; предоставление сокращенной версии прогноза с основными выводами министру финансов (Forecast memo); публикация прогноза после согласования с министром финансов (возможно внесение определенных изменений и дополнений).

В ЮАР макроэкономический прогноз является одним из ключевых документов, используемых при формировании расходной части бюджета. Это в частности выражается в том, что еще до окончательного предоставления министру финансов, документ рассматривается в рамках работы межведомственного координационного комитета по бюджету (budget coordination comitee). В свою очередь, министру финансов документ предоставляется в сокращенном виде в формате заметок и включает в себя: обзор экономической ситуации в стране и мире; анализ различных макроэкономических сценариев; анализ основных макроэкономических показателей.

Согласно законодательству ЮАР макроэкономический прогноз должен обновляться ежеквартально, однако в открытом доступе публикуется только два отчета в год – сентябрьский макроэкономический прогноз, публикуемый в рамках документа о бюджетной политике в среднесрочной перспективе (Medium Term Budget Policy Statement) и январский макроэкономический прогноз, публикуемый в рамках обзора бюджета Министерством финансов (Budget Review). По информации, предоставленной на сайте Казначейства ЮАР, весь процесс прогнозирования и утверждения документа у министра обычно занимает не более месяца.

2.3 Опыт Нидерландов

В бюджетной системе Нидерландов важную роль в процессе принятия экономических решений и решений в ходе бюджетного процесса в Нидерландах играет Нидерландское бюро по анализу экономической политики (the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, далее - CPB), поскольку занимается подготовкой сценариев развития экономики страны и составлением макроэкономических прогнозов. CPB является частью Министерства экономики, однако полностью независимо в вопросах своей деятельности. В число ключевых функций CPB входит подготовка официальных экономических прогнозов (кратко-, средне- и долгосрочных), проведение анализа устойчивости государственных финансов, участие в подготовке финансовых приложений к правительственным соглашениям, оценка влияния принятия крупных пакетов по выделению дополнительных бюджетных средств, оценка расходов на основные реформы,

анализ предвыборных программных документов политических партий.⁶ Политические партии Правительства советуются с CPB, которое составляет экономические прогнозы с целью проанализировать экономические последствия предвыборных программ партий, коалиционных соглашений, а также альтернативных, фискальных и других политических предложений. На практике программы большинства политических партий основываются на макроэкономических прогнозах, которые строятся CPB.

Стратегическое планирование и принятие политических и экономических решений находятся под влиянием исследований CPB. В частности, в общем долгосрочном сценарии развития экономики страны CPB проводит анализ и представляет характеристику таким сферам, как благосостояние государства, образование, инновации и здравоохранение. Кроме того, в перечень направлений деятельности CPB входит проведение анализа «издержки-выгоды» по основным/специальным и инфраструктурным проектам, на основании результатов которого принимается решение о целесообразности реализации данных проектов.

Макроэкономические прогнозы и прогнозы по состоянию государственных финансов CPB являются основой бюджетного процесса. Среди ключевых документов, которые подготавливаются CPB: Главный экономический план (Central Economic Plan) – публикуется каждую весну; «Перспективы макроэкономического развития» Нидерландов (Macro Economic Outlook) – документ представляется вместе с ежегодным бюджетом на открытии парламентского года в сентябре; ежеквартальные прогнозы по развитию экономики страны; Среднесрочный прогноз (Medium-Term Forecast) – особый прогноз, который CPB публикует в начале каждого избирательного цикла. В отличие от других прогнозов CPB данный документ покрывает временной период в 4 года, выступает основой для разработки планов политических партий, а также переговоров для нового Правительства после выборов.⁷

Роль CPB в бюджетном процессе состоит в том, что именно на основе прогнозных значений ряда ключевых показателей, которые содержатся в публикуемых им кратко- и среднесрочных прогнозах, формируются направления и рамки для политических переговоров по бюджету. Кроме того, совместно с Министерством финансов, CPB предоставляет прогнозы о превышении установленных рамок расходов, а также превышении эффекта дискреционных налоговых мер. На основе информации, которая

⁶ CPB (2010) CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing // <http://www.cpb.nl/>

⁷ на основе информации официального сайта Нидерландского бюро по анализу экономической политики <http://www.cpb.nl/en/what-does-cpb-do>

содержится в макроэкономических прогнозах СРВ, Министерство финансов также строит собственные прогнозы. Макроэкономические прогнозы также подготавливаются Центральным банком Нидерландов в июне и декабре, которые сравниваются с прогнозами СРВ.

В целях обеспечения эффективных государственных расходов Правительство устанавливает рамки расходов, которые фиксируют общий уровень расходов на срок полномочий Правительства (т.е. 4 года). Как правило, рамки расходов устанавливаются в первом Бюджетном Меморандуме вновь избранного Правительства. Рамки расходов основаны на многолетних оценках расходов, которые, в свою очередь, получены из умеренного сценария экономического развития Нидерландов, который предоставляет СРВ. Оценки СРВ являются экстраполяциями текущих уровней расходов как результат уже реализованной государственной политики. Для рамок расходов также учитываются эффекты от реализации новых направлений политики, которые заложены в коалиционном соглашении нового Правительства. Рамки расходов рассчитываются в реальном выражении и ежегодно корректируются, исходя из последних значений индекса цен и заработной платы, в результате чего получаются потолки расходов в номинальном выражении. Таким образом, фактически весь бюджетный процесс строится на основе прогнозных показателей, которые разрабатываются СРВ. Отраслевые министерства также учитывают именно прогнозные значения ключевых показателей, которые содержатся в документах СРВ, в своих ежегодных политических письмах Министерству финансов о направлениях деятельности на будущий бюджетный год. Следовательно, прогнозы СРВ напрямую влияют на параметры бюджетов – программы – отраслевых министерств и бюджет центрального правительства, который представляет собой свод бюджетов министерств.

2.4 Опыт Бразилии

Макроэкономические прогнозы в Бразилии включены в документ стратегического планирования – Национальный многолетний план (Plano Plurianual – PPA), который подготавливается Министерством планирования, бюджетирования и управления (Ministry of Planning, Budget and Management) на ближайшие 4 года. Данный документ включает в себя перечень бюджетных программ и расходов внутри них. Национальный многолетний план разрабатывается в первый год Президентского срока, с целью отразить приоритеты политики Президента в бюджетных расходах государства. В соответствии с Конституцией Бразилии Национальный многолетний план (Plano Plurianual – PPA) должен

предоставлять те цели и задачи, которые должны быть достигнуты в области государственного управления в ближайшие 4 года.

В середине апреля документ об основных направлениях бюджетной политики (Lei de Diretrizes Orcamentaria – LDO) предоставляется Конгрессу для утверждения. Указанный документ в Бразилии является связующим звеном между Национальным многолетним планом (Plano Plurianual – PPA) и Законом о бюджете (LOA). С помощью документа об основных направлениях бюджетной политики (Lei de Diretrizes Orcamentaria – LDO) Правительство стремится установить цели и приоритеты для конкретного финансового года. Таким образом, документ об основных направлениях бюджетной политики (Lei de Diretrizes Orcamentaria – LDO) выполняет роль документа, отражающего основные параметры стратегического документа (PPA) в виде имплементирования поставленных целей в рамках национального многолетнего плана (Plano Plurianual – PPA) в текущий бюджет (LOA). Важно отметить, что пакет документов (Lei de Diretrizes Orcamentaria – LDO), рассматриваемый в Конгрессе, включает в себя:

- Среднесрочный макроэкономический прогноз (обновляется каждый год);
- Оценка финансовых рисков (Fiscal Risk Statement);
- Бюджетный прогноз на текущий бюджетный год и на последующие два (подготавливается Министерством финансов Бразилии);
- Документ, содержащий оценки и предложения Правительства Бразилии по основным экономическим вопросам.

Вместе с тем, в отчете Всемирного Банка⁸ отмечается, что слабой стороной Бразильской практики является то, что все прогнозы подготавливаются совместными усилиями Министерством планирования, бюджетирования и управления (Ministry of Planning, Budget and Management) и Министерством финансов Бразилии. Ни среднесрочный макроэкономический прогноз, ни бюджетный прогноз не содержат сравнение с прогнозами других учреждений (Научно - исследовательских центров, НКО или ВУЗов). Кроме того, несмотря на то, что ежегодное бюджетное послание Президента затрагивает как влияние существующих, так и новых инициатив на бюджетную политику государства, ежегодные бюджетные документы не включают в себя сведения о влиянии новых инициатив на бюджет.

Еще одним важным документом бюджетного планирования является Оценка финансовых рисков (Fiscal Risk Statement), который также включается в пакет документов

⁸ Brazil Public Financial Management Performance//World Bank, 2009

об основных направлениях бюджетной политики (Lei de Diretrizes Orcamentaria – LDO). Данный документ включает в себя анализ чувствительности бюджета к финансовым рискам; анализ рисков для доходов бюджета; анализ рисков для расходов бюджета; анализ приемлемого уровня государственного долга Бразилии; влияние изменений основных макроэкономических показателей на параметры бюджета; анализ финансовых рисков, связанных с государственными предприятиями (state-owned enterprises); анализ правовых рисков. Более того, данный документ устанавливает рамки для финансового планирования, мониторинга и прозрачности на всех уровнях власти. Документ об оценке финансовых рисков (Fiscal Risk Statement) устанавливает максимальные лимиты на уровень государственного долга на всех уровнях власти, а также рассчитывает максимальный уровень расходов на персонал (в том числе пенсий) в зависимости от уровня доходов каждого уровня власти. Документ устанавливает, что пакет документов об основных направлениях бюджетной политики (Lei de Diretrizes Orcamentaria – LDO) должен включать в себя цели (targets) для будущих доходов, расходов и долга для всего государственного сектора. Несмотря на все описанные преимущества, внедрение документа об оценке финансовых рисков (Fiscal Risk Statement) имело и некоторые негативные последствия: методология анализа фискальных рисков не включает в себя оценку государственных гарантий; документ устанавливает максимальный уровень возможных расходов на персонал в государственном секторе, что в частности привело к снижению зарплат чиновников.

Вместе с тем, в Бразилии в настоящее время не существует рамочного документа о среднесрочных расходах бюджета (medium-term budget framework). Хотя существует четырехлетний стратегический план в рамках документа о национальном многолетнем плане (Plano Plurianual – PPA), а пакет документов об основных направлениях бюджетной политики (Lei de Diretrizes Orcamentaria – LDO) содержит в себе необходимые параметры для определения приемлемого уровня расходов и доходов, ни один из этих документов не содержит оценки бюджетных расходов. Более того, бюджет в Бразилии содержит ограниченную информацию о цели расходов и об объеме расходов в последующие годы.

3 Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования при оценке результативности долгосрочных бюджетных программ

3.1 Опыт США

Наличие базового документа, устанавливающего глобальные цели федерального правительства, не выявлено. На официальном сайте Администрации Президента представлен перечень проблем с описанием мер государственной политики, в том числе и бюджетных программ. На сайтах федеральных министерств/департаментов также представлена информация о проблемах и направлениях государственной политики для решения проблем, однако подобную декомпозицию «проблемы-меры» нельзя отнести к механизмам увязки стратегического и бюджетного планирования. Единые подходы к разработке стратегических документов не разработаны, и содержание стратегий имеет существенные различия.

Документы стратегического планирования разрабатываются, в основном, на уровне Администрации Президента или формируются министерством и утверждаются Президентом. В качестве примера документов стратегического планирования федерального правительства можно привести Национальную политику управления океаном, берегами и районом Великих озер, выпущенную в апреле 2013 г., которая описывает конкретные действия органов власти для решения ключевых проблем океана, содержит предложения для регионов и общин по их участию в федеральном решении, положения об оптимизации федеральных операций, экономии средств налогоплательщиков и содействия экономическому росту⁹. Примером межведомственной стратегии является документ «Цифровое правительство: создание платформ 21 века», в которой также сформированы 3 цели, в том числе, доступ граждан США к высококачественной цифровой правительственной информации и услугам в любом месте, в любое время, на любом устройстве. В описание включены все увязанные со стратегий документы – нормативно-правовые акты, стратегии, планы, приказы, рекомендации. К документам стратегического планирования можно также отнести национальные планы действий, которые координируют государственную политику на всех уровнях власти и обеспечивают информационную прозрачность для бизнеса и общественных организаций по принимаемым решениям; стратегические планы ведомств.

⁹ Бюджетный комитет Конгресса. Macroeconomic Effects of Alternative Budgetary Paths. February 5, 2013. Report. CBO. <https://www.cbo.gov/publication/43769>

Интеграция стратегического и бюджетного планирования на федеральном уровне происходит путем декомпозиции мер государственной политики, отраженных в стратегиях или законодательных актах, и выделения налогово-бюджетных инструментов, которые дорабатываются управлениями Администрации Президента до уровня бюджетных программ. Например, Национальная политика управления океаном, берегами и района Великих озер, выпущенная в апреле 2013 г., описывает конкретные действия департаментов/агентств для решения ключевых проблем океана.

Частичная увязка происходит на уровне ежегодно разрабатываемого стратегического плана. В стратегических планах формируются ведомственные стратегические инициативы. В плане представлены миссия, долгосрочные цели, стратегии их реализации, подходы к отслеживанию/оценке его результатов. Агентства формулирует свой стратегический план с участием Конгресса, Административно-бюджетного управления (Office of Management and Budget), общественности и персонала. Основное содержание плана (SMP) для FY 2015 и подходы к согласованию стратегических целей и бюджетных программ состоят в руководящих принципах (менеджмент расходов, институционализация бизнес-процессов, совмещение бизнес-операций, модернизация и рационализации бизнес-систем, управление бизнес-рисками), а также целях, основных инициативах, показателях эффективности.

Цели структурированы по организационным уровням; таким образом, каждое структурное подразделение отвечает за конкретные цели. Например, по цели 1 – «Оптимизация персонала министерства обороны» путем разработки и реализации политики, направленной на поддержку военнослужащих, членов их семей, на гражданскую службу. Ключевые инициативы представляют собой основные мероприятия, необходимые для достижения целей; таким образом, инициативы служат основанием для разработки ведомственных бюджетных программ. По цели поддержки военнослужащих, направляемых на гражданскую службу, разработана бюджетная программа по предоставлению образовательных грантов для получения высшего образования. Максимальный размер пособия зависит от вида услуги. Показатели результата являются стандартными и используются для оценки прогресса, достигнутого по отношению к каждой цели на основе качественных или количественных данных.

Все меры государственной политики, отраженные в нормативно-правовых актах, инициативах Президента, отраслевых и ведомственных стратегиях, доработанные до уровня бюджетных инструментов, увязываются в ежегодном проекте федерального бюджета, представляемом Президентом США на рассмотрение Конгрессу.

3.2 Опыт Австралии

Предоставление отчетности о деятельности органов власти по реализации государственных программ является ключевой особенностью австралийского бюджетного процесса и характеризуется высоким уровнем межведомственного взаимодействия. В октябре 2006 года Правительство Австралии запустило программу нового механизма обзоров (review arrangements), которая направлена на улучшение координации в ходе бюджетного планирования и более грамотное распределение ресурсов между ведомствами. В результате, обзоры в виде плановых документов (annual report и PBS) разрабатываются во взаимодействии с Министерством финансов. Результативная часть данных документов используется Кабинетом министров в начале следующего бюджетного цикла для установки приоритетов бюджетной политики. В тоже время, данные обзоры дополняют, а не заменяют оценки деятельности в рамках программ. Таким образом, в Австралии существует большое количество документов, используемых на всем протяжении бюджетного процесса. Ниже представлены основные документы с описанием деятельности основных участников стратегического и бюджетного планирования¹⁰.

Отчет группы ключевых чиновников в рамках деятельности Стратегического бюджетного комитета Правительства (Strategic Budget Committee). Данный отчет составляется группой чиновников высшего уровня: Премьер-министром, первым вице-премьером и министром финансов. Отчет стал публиковаться с 2008 года и имеет стратегическую направленность. Данный документ устанавливает финансовые приоритеты и приоритеты государственной политики на очередной финансовый год. Решения Стратегического бюджетного комитета Правительства формулируются в предложения, которые впоследствии могут быть рассмотрены при формировании бюджета.

Отчет Комитета Правительства по расходам (Expenditure Review Committee). Комитет является давно существующим институциональным механизмом при Кабинете министров, деятельность которого направлена на ограничение государственных расходов и повышение уровня финансовой ответственности. По сравнению со Стратегическим бюджетным комитетом Правительства (Strategic Budget Committee), деятельность данного комитета (Expenditure Review Committee) более оперативна. Комитет не занимается установкой стратегических целей и сосредоточен на текущей деятельности в рамках бюджетного процесса. В состав комитета входит семь членов: Премьер-министр,

¹⁰ Hawke L. (2007) Performance Budgeting in Australia // OECD Journal on Budgeting, №7.

казначей, заместитель главы казначейства, министр финансов, вице-премьер, министр торговли, министр социальной политики. Работа данного комитета особенно важна в случае наличия финансовых проблем в государстве, так как при секвестре бюджета ERC ответственен за проведение сокращения расходов бюджета, а также за отсеивание нереалистичных целей госпрограмм. В настоящее время, ключевой ролью данного комитета является связь между бюджетами. Анализируя бюджет предыдущего года и изучая предложения в рамках нового бюджетного цикла, ERC стремится повысить эффективность государственных расходов.

Документы, предоставляемые отраслевыми министерствами для обоснования затрат на свои программы, а также документы с оценкой эффективности деятельности в рамках данных программ (портфелей). Отраслевые министерства предоставляют информацию как о планируемой деятельности, так и отчет за предыдущий период. Кроме того, в состав данной отчетности входит отчет о результатах.

Документ Министерства финансов, представляющий собой прогнозную оценку основных показателей бюджета Австралии. В данном отчете Министерство финансов анализирует государственные расходы и предоставляет возможные варианты перераспределения или сокращения расходов в бюджете. Впоследствии, разработанные предложения используются и могут быть утверждены Комитетом Правительства по расходам (Expenditure Review Committee). Необходимо отметить, что деятельность Министерства финансов Австралии ориентирована на расходную часть бюджета: Министерство координирует подготовку расходной части бюджета и осуществляет последующий бюджетный контроль. В результате бюджетной реформы 1990-х годов, Министерство финансов передало часть своих функций отраслевым министерствам (что, в частности, проявляется в публикации ведомствами бюджетных портфелей). Таким образом, Министерство финансов видит свою основную роль в разработке бюджетной стратегии и в будущем намерено продолжить процесс делегирования части функций на уровень отраслевых ведомств, усиливая децентрализацию.

Финансовый отчет Казначейства, предоставляемый раз в полгода и содержащий в себе как отчетную информацию об исполнении бюджета, так и прогнозируемую. Независимые отчеты экспертного сообщества, используемые Министерством финансов в процессе бюджетного планирования. Отчет о результатах деятельности в рамках исполнения бюджета (Final Budget Outcome Report). Данный отчет публикуется через три месяца после окончания бюджетного цикла и может быть использован для анализа расходов в следующем бюджетном цикле.

Публикуемый раз в 5 лет доклад Правительства о влиянии демографических изменений на основные экономические параметры (*Intergenerational Report*). Основная цель данного документа - анализ демографических изменений и влияние данных изменений на будущий экономический рост. Кроме того, в нем производится оценка последствий продолжения нынешней финансовой политики в течении четырех следующих десятилетий. Доклад дает подробную и долгосрочную информацию демографических и макроэкономических прогнозах, а также в нем содержатся подробные оценки будущих доходов и расходов бюджета. В отчете предлагаются различные сценарии и производится детальный анализ предположений. Отчет публикуется каждые пять лет, что привлекает большое внимание СМИ и общественности¹¹.

Заявление о финансовой стратегии государства (The Fiscal Strategy Statement), годовой экономической и финансовый прогноз (Economic and Fiscal Outlook), полугодовой экономической и финансовый прогноз (Mid-Year Economic and Fiscal Outlook). Данные документы публикуются Правительством в составе бюджетной документации и содержат основные принципы устойчивого финансового управления, которые отражены в конкретных задачах на каждый бюджетный цикл, а также прогнозные показатели с оценкой их воздействия на будущие бюджетные циклы. В документах должна содержаться информация о ключевых фискальных мерах Правительства на ближайшие 4 года, а также прогнозные данные о долгосрочных финансовых целях Правительства с оценкой их влияния на налоговую и бюджетную политику. Кроме того, в документах должно содержаться объяснение того, как указанные фискальные цели и стратегические приоритеты соотносятся с принципами разумного финансового управления (особенно в части государственных расходов). Согласно Хартии бюджетной честности, заявление о финансовой стратегии государства должно содержать информацию о фискальных целях и основных задачах Правительства, а также ожидаемые результаты для указанных ключевых фискальных мер на ближайший финансовый год и последующие три.

Необходимо отметить, что Правительство имеет право не соблюдать некоторые параметры, изложенные в данных документах, отступив от принципов, которые заложены в Хартии бюджетной честности. Австралийский подход, базирующийся на принятии окончательного решения высшим органом власти (*principles-based*) контрастирует с подходом, используемым в большинстве стран ОЭСР, основанным на безукоризненном исполнении правил, заложенных в законодательстве (*rules – based*). Австралийский

¹¹ Hawke L. (2007) Performance Budgeting in Australia //OECD Journal on Budgeting, №7.

подход предполагает наличие более гибкой бюджетной политики, особенно в рамках снижения расходов бюджета. Несмотря на то что у данного подхода много сторонников, на настоящий момент оценку правильности его применения произвести затруднительно, поскольку в последние 10 лет экономическая среда была благоприятной, что позволило снизить налоги, увеличить расходы бюджета и снизить уровень государственного долга. Определяющим временем для данного подхода станут ближайшие бюджетные циклы, в которых Правительство собирается установить новые лимиты на расходы.

3.3 Опыт Франции

Усилению связи между программами и бюджетом во Франции способствовало требование о необходимости прилагать к закону о бюджете ежегодный план деятельности (Le projet annuel de performances - PAP), который формируют министерства и ведомства. В PAP отражены стратегия, цели использования бюджетных ассигнований, структура расходов, количественные индикаторы результативности, перечень ответственных исполнителей (включая распределение ответственности по мероприятиям, описание механизмов взаимоотношений с властью и т.д.), порядок привлечения и обоснование численности персонала на основе бюджетирования с нуля (zero-base budgeting basis¹²). При этом каждый индикатор отражает расходы для бюджета на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу. Исполнители (координаторы) программ обязаны осуществлять свои расходы на основе обозначенных в PAP индикаторов. Включение PAP в закон о бюджете позволяет более оперативно и качественно провести оценку эффективности государственной политики.

По итогам отчетного года исполнители программ отчитываются перед руководителями миссий (профильными министрами), а те, в свою очередь, - перед Правительством и затем – Парламентом о фактических результатах, которые публикуются в ежегодных отчетах об исполнении в разрезе миссий (Le rapport annuel de performances - RAP). Отчет RAP представляется в Парламент страны одновременно с обсуждением проекта закона об исполнении бюджета, но обязательно до подачи в Парламент закона о бюджете на следующий год. Агрегированная информация в отчете RAP формируется на основании первичных результатов исполнения территориальных программных операционных бюджетов. В отчете приводится обоснование расходов и взятых обязательств, анализируются причины отклонения фактических показателей от плановых

¹² Бюджетирование с нуля позволяет сблизить позиции между лицами, реализующими государственные средства, и административными органами власти.

и предлагаются меры по устранению выявленных причин. В целом же структура отчета RAP схожа с документом RAP для облегчения сравнения планов с фактическими результатами.

Работа над докладом RAP на очередной финансовый год начинается в I квартале текущего финансового периода с участием представителей министерств, ответственных за реализацию миссий и конкретных программ, и Дирекции по бюджету. Ключевым аспектом формирования RAP на будущий период является анализ результатов, отраженных в отчете RAP в отношении истекшего периода. Таким образом, плановые показатели, включаемые в RAP на очередной финансовый год и плановый период, формируются, исходя из итогов исполнения программ предыдущего периода.

Основным принципом при определении объема финансирования миссий является принцип самострахования. Это подразумевает, что устанавливается некий верхний потолок расходов по каждой миссии и по каждому году в рамках программного периода, который должен учитывать непредвиденные расходы. Данный принцип обеспечивает формирование такой структуры финансирования миссий, которая бы позволяла сохранять баланс между ассигнованиями по входящим в нее программам. Пересмотр общего потолка расходов на очередной финансовый год и плановый период возможен только в случае отклонения фактической инфляции от запланированного уровня. Потолки расходов по миссиям не подлежат пересмотру в течение первых двух лет, а затем могут быть изменены в процессе разработки нового проекта закона о бюджете при условии сохранения общей суммы расходов. Что же касается программ, то потолки расходов по ним не могут меняться в течение первого года и могут быть затем пересмотрены на плановый период. Описанный принцип взаимозаменяемости позволяет перераспределять расходы между программами и мероприятиями. Однако следует отметить, что исключением из этого принципа (своего рода еще один принцип - ассиметричной взаимозаменяемости) являются расходы на персонал. Фонд оплаты труда, равно как и численность сотрудников министерства, жестко ограничен по верхней границе на соответствующий финансовый год (т.е. законом LOLF устанавливается запрет на увеличение расходов на персонал), однако часть этих ассигнований, в свою очередь, может быть распределена в направлении других типов расходов.¹³

¹³ Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts Updated edition - October 2008 // Forum de la performance: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

Следует перечислить несколько характеристик формата предоставления бюджетных средств. Ассигнования на любые нужды утверждаются в двух форматах: разрешение на принятие обязательств и разрешение по лимиту на получение бюджетных средств (необходимый на год объем средств для покрытия текущих или будущих обязательств).¹⁴ Разрешение на принятие обязательств реализуется в момент юридического принятия соответствующего обязательства по осуществлению тех или иных государственных расходов, а разрешение по лимиту на получение бюджетных средств дает право осуществить расходы по предварительно принятым обязательствам (обычно используется при поэтапном финансировании в течение нескольких финансовых периодов). Эти два вида измерения расходов способствуют более четкому мониторингу обязательств государства при формировании многолетнего отчета по госрасходам.

Закон LOLF способствовал более тесному взаимодействию Парламента и Министерства бюджета. Теперь в течение года проводятся четыре раунда дебатов по бюджету. На первых двух (в конце I – II кварталах), параллельно с представлением отчета RAP, обсуждаются общие рамки нового бюджета (включая RAP), что позволяет Парламенту активнее участвовать в формировании стратегии государственных финансов и определении приоритетов, закладываемых в очередном законе о бюджете.¹⁵ На двух последующих дебатах (конец III – IV кварталы) обсуждается непосредственно проект бюджета и проект по финансированию социального обеспечения. При этом сам отчет RAP ежегодно представляется в Парламент не позднее первого вторника октября. Во время дебатов проект бюджета представляет Министерство бюджета при содействии созданной в ходе реформы Дирекции по бюджету, а также с привлечением Дирекции по вопросам социального обеспечения.¹⁶

3.4 Опыт Нидерландов

В Нидерландах на период всего Правительственного срока (4 года) устанавливаются границы расходов для каждого бюджетного сектора (центральное Правительство, социальное обеспечение и здравоохранение), а внутри сектора «центральное Правительство» - еще и для каждого министерства. В начале каждого срока

¹⁴ Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts Updated edition - October 2008 // Forum de la performance: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

¹⁵ Budget Reform and State Modernisation in France // Ministry of the Economy, Finance and Industry, Department of Budgetary Reform, 2005

¹⁶ Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts Updated edition - October 2008 // Forum de la performance: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

границы расходов определяются, исходя из реальной оценки ожидаемых государственных расходов с учетом новых правительственных планов. Оценку различных категорий государственных расходов осуществляет Нидерландское бюро по анализу экономической политики (далее – СРВ). Установленные в коалиционном соглашении границы расходов ежегодно пересматриваются и корректируются на уровень инфляции. Для любого из трех бюджетов (центрального Правительства, сектора социального обеспечения, сектора здравоохранения) превышение установленного размера расходов компенсируется в рамках соответствующей структуры расходов этого же сектора. Таким образом, рост расходов по одному из направлений в рамках сектора должен быть компенсирован сокращением расходов по другому/другим направлениям внутри этого же бюджетного сектора. Решение о компенсации между секторами (т.е. между 3 бюджетами) вправе принимать только Правительство.

Внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, было осуществлено в Нидерландах в ходе реформы VBTB в 1999-2002 гг., в рамках которой был осуществлен переход от традиционной постатейной структуры бюджета к программной классификации бюджетных расходов, когда средства распределяются в соответствии с общими целями государственной политики. Бюджет каждого министерства разрабатывается в форме программы, таким образом, государственный бюджет, представляющий собой совокупность бюджетов всех отраслевых министерств, имеет программную структуру. Каждое отраслевое министерство ответственно за разработку, исполнение и оценку собственного бюджета – программы. При этом в программе министерство должно определять главную цель. Для всех политических программ должна быть представлена информация о том, как планируется достигнуть заявленной цели (целей), а также измеримые данные о результатах деятельности. Бюджет каждого министерства делится на статьи, которые являются основными статьями планирования и отчетности. В результате реформы «Ответственное бюджетирование» в 2011 г. была изменена структура, в которой министерства должны представлять свои программы. Если ранее конкретных требований к структуре программ не было и каждое министерство самостоятельно принимало данное решение, то с 2013 г. (но полностью во всех министерствах было внедрено в 2015 г.) министерства обязаны указывать конкретные бюджетные инструменты реализации каждого направления программы.

В результате реформы VBTB количество позиций расходов (статей) в бюджете сократилось с 800 до 200, а позже – до 130. Статьи являются низшим уровнем каждого направления расходов бюджета, где представлены расчетные данные. Статьи разделяются

на политические и неполитические. К целевым программам относят именно политические статьи расходов, тогда как неполитические статьи учитываются отдельно и составляют нецелевую программу.

Согласно внедренным принципам бюджетирования, ориентированного на результат, содержание каждой политической статьи расходов – программы – должно разрабатываться таким образом, чтобы ответить на 3 основных вопроса (указаны в первой колонке таблицы 1). Данные вопросы претерпели изменения в процессе проведения реформы «Ответственное бюджетирование» и в настоящее время отраслевые министерства должны разрабатывать свои бюджеты так, чтобы ответить на три следующих вопроса (см. вторая колонка в таблице 1)

Таблица 1 – Вопросы, на которые должен отвечать бюджет министерства – программа

<i>Реформа VBTB (старая структура)</i>	<i>Реформа «Ответственное бюджетирование» (новая структура)</i>
Каких целей мы хотим достичь?	Чего хочет достичь министр?
Что мы сделаем, чтобы достичь этих целей?	Какие финансовые инструменты для этого планирует использовать министр?
Какие затраты понадобятся для этого?	Какова стоимость этих финансовых инструментов?

Источник: Jong M., Beek I., Posthumus R. (2013) Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands // OECD Journal on Budgeting, Vol. 2012/3 © OECD 2013

В бюджетном законодательстве предусмотрена возможность изменения лимитов ассигнований на уровне отраслевых министерств. Реализация подобного изменения возможна только два раза в год (весной и осенью в День Бюджета) исключительно в форме принятия закона. Отраслевое министерство должно внести предложение – в виде законопроекта – об изменении объема доводимого до него лимита ассигнований в Министерство финансов. При одобрении Министерством финансов предложение по изменению лимита ассигнований министерства рассматривается Правительством, а после необходимой доработки законопроект вносится в Парламент с очередным Бюджетным меморандумом. Отраслевые министерства обладают правом перераспределять в пределах общей суммы выделяемых ему ассигнований бюджетные средства между программами агентств и статьями расходов в рамках своей (т.е. данного министерства) программы. Аналогичным правом обладают и подведомственные министерствам агентства, но с предварительным утверждением подобного перераспределения сначала руководящим министерством и согласованием с Министерством финансов.

В число наиболее важных стратегических документов стран входят коалиционное соглашение между политическими партиями, политическая программа и первый

Бюджетный меморандум ново избранного Правительства, в которых находят отражение главные положения коалиционного соглашения. В коалиционном соглашении определены основные направления государственной политики нового Правительства на срок его полномочий (4 года) и конкретные размеры статей бюджетных расходов. В политической программе Правительство устанавливает цели своей политики, тогда как в первом Бюджетном меморандуме - основные направления налогово-бюджетной политики. В основу данных стратегических документов заложен консервативный сценарий макроэкономического прогноза, который разрабатывается СРВ. Цели первого Бюджетного меморандума должны отражаться в последующих меморандумах данного Правительства. Отраслевые министерства разрабатывают собственные стратегии, которые в значительной степени связаны с программными документами Правительства – Бюджетным меморандумом и политической программой.

В ходе подготовки своих бюджетов – программ – отраслевые министерства учитывают значение ключевых показателей, которые содержатся в макроэкономических прогнозах СРВ. В случае, если происходит корректировка макроэкономического прогноза, отраслевое министерство вносит соответствующие изменения в свои бюджеты, что носит форму «дополнительных бюджетов» отраслевых министерств. Отраслевые министерства имеют возможность вносить данные дополнительные бюджеты дважды в год в виде законопроектов, которые в обязательном порядке должны быть утверждены Парламентом.

4 Механизмы и методологические основы координации долгосрочных бюджетных программ на этапах их формирования и при оценке их результативности

4.1 Опыт США

Координация программ, принимаемых на уровне центрального правительства и на субнациональном уровне

Наличие федеральных нормативно-правовых актов, регламентирующих процедуры формирования бюджетных программ на субнациональном уровне, не выявлено, что связано с широкими полномочиями региональных/муниципальных органов власти в США в определении бюджетно-налоговой политики. Однако определенный бюджетный федерализм не означает, что региональные подходы к программно-целевому планированию существенно отличаются от методов, используемых на уровне центрального правительства. Общность управления бюджетом на основе схемы программы-результаты-эффективность создается за счет рекомендаций, консультаций, распространения лучших региональных практик финансового управления. Как правило, эти функции выполняют национальные ассоциации или советы. Национальный консультативный совет по региональным и местным бюджетам (NACSLB) разрабатывает и продвигает примеры передового опыта управления общественными финансами во всех этапах бюджетного процесса.

В США политика центрального правительства в отношении регионов базируется не на создании единых регламентов в бюджетной сфере, а на принципе сближения федеральных правил/процедур с потребностями субнациональных правительств. В меморандуме Президента США сказано, что массив правил и требований различных федеральных программ и ведомств являются чрезмерно обременительными для региональных и местных правительств. Для облегчения координации между федеральными агентствами и региональными/местными органами власти рекомендовано:

- пересмотреть требования и инструкции в целях устранения в пределах, допускаемых законом, ненужных, чрезмерно обременительных, дублирующих или с низким приоритетом требований по ведению документооборота, а также связать эти требования с достижениями результатов, а не процессов;
- в сотрудничестве с регионами и муниципалитетами стандартизировать, оптимизировать и снизить требования к отчетности и планированию в соответствии с законом о сокращении объема документации;

- определить сферы, где межведомственное сотрудничество приведет к дальнейшему сокращению административных и регуляторных барьеров, улучшению результатов¹⁷.

Координация долгосрочных целевых программ/мероприятий на федеральном и региональном уровне происходит на основе национального плана действий. Например, первая глобальная Стратегия предотвращения и ликвидации бездомности служит ориентиром для совместных действий 19 учреждений-членов Межведомственного совета США по проблемам бездомных (United States Interagency Council on Homelessness – USICH) совместно с местными и региональными партнерами в государственном и частном секторах. Для реализации Стратегии разработан национальный стратегический план, который ориентирован на решение проблемы бездомности среди ветеранов и хронический бездомности к 2015 г., и на полное решение проблемы бездомности среди детей, семей, молодежи к 2020 г. Регионы и муниципалитеты разрабатывают собственные программы по борьбе с бездомностью, с учетом рекомендаций всех заинтересованных сторон.

Для осуществления некоторых межбюджетных трансфертов от центра к регионам не требуется координация или принятие аналогичной бюджетной программы на региональном уровне, поскольку все требования по софинансированию определены еще на стадии планирования или утверждения программы. Например, по федеральной программе «Предоставления грантов регионам для улучшения преподавания математики и естественным наукам» определено, что Министерство образования распределяет средства по формуле, основанной на доле каждого штата с учетом численности детей в возрасте от 5 до 17 лет, проживающих в семьях за чертой бедности.

Координация работы различных министерств и ведомств одного уровня управления

В США для координации долгосрочных программ, реализуемых несколькими министерствами/агентствами федерального уровня, и учета вклада каждого из ведомств, участвующих в реализации программы, используется методологический подход на основе кросс-согласования целевых стратегических ориентиров и действий¹⁸.

¹⁷ Бюджетный комитет Конгресса. Macroeconomic Effects of Alternative Budgetary Paths. February 5, 2013. Report. СВО. <https://www.cbo.gov/publication/43769>

¹⁸ Исследование влияния программного целевого подхода на бюджетный процесс, пути совершенствования методологии и информационной системы формирования бюджета ориентированного на результат/Отчет по НИР под ред. Соколова И.А.- М., 2011

В бюджете центрального правительства США на 2015 г. сформированы целевые ориентиры для 7 миссий и 8 действий (всего 15 межведомственных целей) на последующий 4-летний период. Целевые ориентиры для семи миссий включают в себя ряд стратегических направлений. Целевые ориентиры установлены для всех агентств, участвующих в реализации программы. Например, если целью межведомственной программы STEM-образования является улучшение образования в сфере науки, технологии, инженерии, математики, путем разработки 5-летнего стратегического плана (общего для всех), то все ведомства, участвующие в программе, должны предусмотреть в своих бюджетах финансирование соответствующих мероприятий по STEM-образованию, и включить это в свой план.

Для обеспечения эффективного управления и подотчетности по достижению целей, по каждой миссии назначается старший менеджер (лидер) как в структуре исполнительного аппарата Президента, так и в структуре ведомства. Например, в Национальном экономическом совете такими лидерами являются заместители секретаря департамента торговли и Государственного департамента США, которые отвечают за достижение целей содействия поощрения прямых иностранных инвестиций и стимулирование роста занятости путем повышения федеральных инвестиционных инструментов и ресурсов при одновременном повышении межведомственной координации. Лидеры разрабатывают подробные планы действий по каждой из своих целей, включая конкретные показатели и периоды, которые будут использоваться для оценки прогресса. Координацию работ лидеров по целям осуществляет Бюджетное управление Администрации Президента, которое ежеквартально проводит мониторинг результатов.

4.2 Опыт Канады

Анализ системы бюджетного планирования в Канаде позволил выделить следующие подходы к координации деятельности министерств/агентств при реализации межведомственных программ на федеральном уровне: согласование программ на основе горизонтальных инициатив; согласование программ ведомств в рамках национальных стратегий; согласование деятельности в рамках ведомственных программ. Рассмотрим каждый подход подробнее.

Горизонтальные инициативы. Данный механизм определяется как инициатива, в которой партнеры из двух или более организаций действуют в рамках официального

соглашения о финансировании (например, на основе меморандума Кабинета министров, или федерального и провинциального соглашения) для достижения общих результатов¹⁹.

К основным горизонтальным инициативам относятся соглашения, в рамках которых:

- объем выделенных федеральных средств превышает 100 млн. кан. дол.;
- инициативы являются ключевыми для достижения государственных приоритетов;
- инициативы имеют высокую общественную значимость.

Партнерами в горизонтальных инициативах могут являться федеральные ведомства или учреждения, субнациональные правительства, неправительственные организации и компании частного сектора. Отчетность, которая ведется как база данных о реализации соглашений, формирует общую картину государственных расходов, планов и исполнения всех крупных горизонтальных инициатив. Ведущий департамент несет ответственность за финансирование соглашения.

Детали соглашения рассматриваются на примере Министерства занятости и социального развития Канады. Ответственным за реализацию соглашения определено конкретное подразделение, например по программе раннего обучения и ухода (далее, при описании данного соглашения - РОУ) - отдел социального развития. В соглашении установлена общая цель программы - содействие развитию детей в раннем возрасте и поддержка участия родителей в занятости или обучении за счет улучшения доступа к услугам обучения в раннем возрасте. На момент проработки соглашения региональные правительства и другие организации уже имели широкий спектр программ и услуг, и требовалось скоординировать действующие мероприятия с программами федерального правительства. Для этого центральное правительство предложило расширить и скорректировать собственные бюджетные программы и определило общие для всех участников соглашения цели и области действия, такие как содействие здоровой беременности, рождению и младенчеству; улучшение воспитания и семейной поддержки; укрепление развития в раннем детстве, обучение и уход; укрепление поддержки путем установления формальных и неформальных сетей на уровне общин.

Каждое региональное правительство определяет свои приоритеты в рамках общих направлений и устанавливает базовый уровень текущих расходов по программам развития детей раннего возраста. По каждой подпрограмме в соглашении о реализации РОУ определен базовый уровень федеральных трансфертов для всех регионов, участвующих в

¹⁹ Портал канадского правительства, https://www.ic.gc.ca/eic/site/034.nsf/eng/h_00079.html

реализации программы. В описании меморандума указано, что регион Квебек не присоединился к данному соглашению, поскольку регион намерен сохранить свою исключительную ответственность за разработку, планирование, управление и реализацию программ развития детей раннего возраста. Однако Квебек может получить свою долю какого-либо дополнительного федерального финансирования программ развития детей раннего возраста без учета соглашений.

Важное место в межправительственных соглашениях отводится отчетности о результатах и эффективности совместных программ, что обеспечивается путем:

- разработки общих рамок отчетности, в том числе совместно согласованных сопоставимых показателей для всех правительств с учетом их юрисдикции и разнообразия приоритетов;

- регулярной публикации отчетов о результативности показателей благополучия детей, с использованием согласованного набора общих показателей, связанных с целями соглашения. Целью измерения производительности для всех правительств является подотчетность их общественности, а не друг с другом. Объем федерального финансирования, предоставляемого любой юрисдикции не будет зависеть от достижения определенного уровня производительности;

- распространения информации и совместного использования эффективных методов, способствующих повышению результативности программ и услуг в области развития детей раннего возраста. Информационная база содержит набор подходов и руководящих принципов, описательную информацию о программах и услугах (программных целях, целевых группах, описание программы, межотраслевые связи, результаты оценки программы и прочие данные).

Согласование программ ведомств в рамках национальных стратегий. Данный подход рассматривается на примере федеральной стратегии туризма. Стратегия устанавливает общегосударственный подход в отрасли, и определяет роль федерального правительства в качестве эффективного партнера с представителями промышленного сектора с другими уровнями власти в поддержке международного туризма. Стратегия фокусируется на четырех приоритетах: 1) повышение осведомленности о Канаде для туристов; 2) упрощения доступа и передвижения туристов, обеспечивая при этом безопасность и целостность границ Канады; 3) поощрение развития туристических продуктов и инвестиций в активы для туризма; 4) содействие повышению качества сервиса и гостеприимства.

Ответственным за реализацию стратегии является министерство малого бизнеса и туризма, однако программы поддержки туризма разрабатываются и другими органами власти и учреждениями и финансируются не через бюджет основного министерства, а посредством ведомственного бюджета. Например, в стратегии туризма указано, что Управление по делам аборигенов и развитию северных территорий Канады (AANDC) создает набор онлайн-инструментов по развитию туризма, а Управление парками Канады совместно с AANDC реализуют пилотный проект по созданию пяти культурных центров около национальных парков Канады и в исторических местах, и каждое ведомство включает финансирование данных инициатив в свой бюджет. Координация обеспечивается также за счет четко расписанных ролей и обязанностей федерального правительства, 10 провинциальных правительств и 3 территориальных правительств, а также муниципалитетов. Канадский совет министров туризма обеспечивает координацию между федеральными и провинциальными/территориальными органами власти.

Координация межведомственных программ центрального правительства Канады осуществляется на тех же принципах, как и при организации взаимодействия между органами власти разного уровня полномочий, то есть на основе горизонтальных инициатив. Примеры соглашений между органами власти центрального уровня и регионом рассматривались в предыдущем подразделе. В настоящем разделе рассматриваются особенности соглашений между ведомствами одного уровня²⁰.

Соглашение заключается в формате меморандума о взаимопонимании (Memorandum of Understanding) между ведущим ведомством по реализации программы и каждым участником. Основные положения меморандума рассматриваются на примере соглашения между ведомством по сельскому хозяйству и продовольствию Канады (AAFC), которое выступает в качестве ведущего ведомства, с Канадским агентством по надзору за продовольствием (CFIA). Общая информация, включаемая в базу данных по горизонтальной инициативе, содержит наименование ведущего департамента; наименование межведомственной программы; дату начала реализации программы, и, в случае пересмотра программы – вторая дата старта реализации; дату начала действия соглашения - горизонтальной инициативы; срок окончания соглашения; общий объем федеральных средств на программу. Кроме того, в общую информацию включен предмет соглашения, в котором конкретизируется что должно сделать CFIA, а также включается информация о системе стандартов распознавания CFIA, разработанной национальными

²⁰ Портал канадского правительства, https://www.ic.gc.ca/eic/site/034.nsf/eng/h_00079.html

отраслевыми организациями, которая обеспечивает безопасность пищевых продуктов на фермах и в процессе дальнейшей переработки, и, тем самым, способствует достижению цели ведущего министерства.

Кроме горизонтальных инициатив координация органов исполнительной власти осуществляется на основе согласования действий. Следует отметить, что такой подход используется для обеспечения взаимодействия при реализации стратегий в том случае, когда нет необходимости в распределении объемов финансирования между участниками, но требуется согласованность функций и ответственности. Например, по федеральной стратегии борьбы с курением министерство здравоохранения Канады остается ведущим ведомством, ответственным за координацию, и все действия других органов власти по реализации стратегии четко установлены. Королевская канадская конная полиция должна работать с федеральными партнерами для выявления и расследования преступной деятельности и координировать информацию. Прокурор контролирует федеральные штрафы в отношении потребления табака и других видов преступлений. При таком подходе ведомства самостоятельно формируют бюджетные программы, и принятия меморандума о взаимопонимании не требуется.

4.3 Опыт Южной Кореи

Координация программ, принимаемых на уровне центрального правительства и на субнациональном уровне

Корея является унитарным государством с уровнем центрального правительства и двумя уровнями местного самоуправления. При этом бюджеты местных органов власти исключены из содержания национального бюджета и финансируются непосредственно на основании местного финансового закона. Ответственность за бюджетное управление и контроль, с точки зрения исполнительной власти, лежит на двух министерствах – Министерстве стратегии и финансов и Министерстве государственного управления и внутренних дел. Министерство стратегии и финансов, главным образом, отвечает за формирование, управление и исполнение бюджета, подготовку макроэкономических прогнозов, а также курирует и координирует приватизацию и программу реструктуризации государственных предприятий. Исполнение бюджета центрального правительства в течении года контролируется бюджетным распределительным планом и ежемесячным финансовым планом. Министерство государственного управления и внутренних дел несет ответственность за финансы и администрирование органов местного самоуправления.

Отраслевые министерства отвечают за подготовку своих предложений по бюджету, представляемых в Министерство стратегии и финансов, и выполнение бюджета, утвержденного Национальным собранием. В ходе подготовки бюджетных предложений министерства должны соблюдать координацию своих политических приоритетов с принципами подготовки бюджета, разработанными Министерством стратегии и финансов. При этом отраслевые министерства обладают очень ограниченными управленческими полномочиями в отношении перемещения бюджетных расходов из одной бюджетной категории в другую.

Координация работы различных министерств и ведомств одного уровня управления

В корейской модели программный метод бюджетирования является структурным элементом для связи ресурсов и результатов. Программы представляют собой инструмент, с помощью которого должна определяться и измеряться эффективность, а также на основе которого должны распределяться ресурсы и оцениваться результаты их использования. Программы – это основа решений в системе управления эффективностью (Performance management system – далее PMS). Ориентирование PMS на этот уровень агрегирования должно содействовать акцентированию внимания на результатах, социальных последствиях государственной политики.

В рамках системы управления эффективностью должна осуществляться отчетность по всем программам, включая и те, для которых не доступны на текущий момент критерии измерения, например, общие административные программы.

В Корейской модели бюджетирования программная структура связывает систему учета и бюджетную систему и должна базироваться на интегрированной информационной системе финансового управления (IFMIS). При этом программная структура не пересекается с организационными направлениями. Все программы находятся в пределах министерств и ведомств. Однако в некоторых случаях более чем одна организационная единица участвует в одной и той же программе. В таких ситуациях происходит подразделение программ на подпрограммы, каждая из которых будет приписана к одной организации. «Сборка» программ в рамках организационных границ позволяет упростить программную структуру, но при этом уменьшает способность Правительства анализировать и координировать цели, которые разделены между двумя и более министерствами. Тем не менее, это практический компромисс, упрощающий разработку и реализацию программного бюджета. Корейский подход обеспечивает должное понимание

того, какая организация проводит управление программами и несет ответственность за результаты.

Каждая программа кодируется по функции и организации, что дает возможность проводить агрегирование программных данных различными способами с целью обслуживания различных государственных запросов. Однако функции не могут рассматриваться как уровень бюджетного (сметного) или бухгалтерского контроля. При этом первый уровень программной структуры – это организация, второй – программы, третий – мероприятия, и низший уровень – составляющие затрат, такие как персональные расходы, прочие операционные расходы и инвестиционные расходы. Важно отметить, что административные расходы (такие как заработная плата или связанные расходы) учитываются отдельно и не обременяют программы, к которым данная статья расходов относится (см. Таблицу 2).

Таблица 2 – Программная структура бюджета Южной Кореи

Уровень 1	Министерства
Уровень 2	Программы
Уровень 2А	Подпрограммы
Уровень 3	Мероприятия
Уровень 4	Элементы стоимости

Источник: Министерство стратегии и финансов Кореи.

Национальный уровень в Корею не имеет полноценной системы учета операционных издержек. При этом Правительство продвигается вперед в развитии программного бюджетирования посредством распределения прямых издержек по программам, которыми они предусмотрены. Все издержки состоят из прямых и косвенных. Прямые издержки эффективно контролируются организацией, на счет которой они относятся. Косвенные издержки – не контролируемые профильными подразделениями, следовательно ими не оплачиваются.

Как аналитический, так и управленческий подход к оценке издержек по программам свидетельствует о целесообразности полного исчисления издержек по мероприятиям или организациям, которые они несут. С аналитической точки зрения, полный учет затрат важен для проведения сравнения с альтернативным способом достижения той же цели. С управленческой – полный учет затрат важен для стимулирования ответственности управленческих кадров за все ресурсы, которые находятся в их распоряжении.

Вопросы координации отраслевых и территориально ориентированных программ

Отраслевые министерства достаточно сильно ограничены в своей автономности, что оказывает влияние на процессы планирования, исполнение бюджета и эффективность. Хотя отраслевые министерства практически не принимают участие в установлении стратегических целей политики, они обязаны подробно обсуждать расходы по каждому мероприятию программы с Министерством стратегии и финансов, чтобы после эти расходы были утверждены. В соответствии с системой контроля входных данных, уровень мероприятий содержит избыточное количество деталей, которые должны быть согласованы и одобрены между отраслевыми министерствами и Министерством стратегии и финансов.

Отраслевым министерствам требуется получать одобрение от Министерства стратегии и финансов на внесение большинства изменений, в том числе на осуществление внутренних переводов, которые происходят на уровне каждого отдельного элемента. Уровень детализации и внимания к мероприятиям создают стимулы для Министерства стратегии и финансов к управлению расходами отраслевых министерств на микроуровне, то есть к детальному контролю, а для отраслевых министерств – к концентрации на соблюдении требований по производительности/эффективности.

После одобрения бюджетных предложений Министерство стратегии и финансов внимательно контролирует расходование средств с целью обеспечения соблюдения законодательных требований отраслевыми министерствами. Подобный уровень контроля за соблюдением требований по расходным обязательствам еще в большей степени уменьшает автономность отраслевых министерств и отвлекает их внимание от промежуточных и конечных результатов. Таким образом, отраслевые министерства, главным образом, озабочены соблюдением расходных соглашений, установленных Министерством стратегии и финансов, а не поиском эффективных способов распределения ресурсов для повышения производительности.

4.4 Опыт Австралии

Координация программ, принимаемых на уровне центрального правительства и на субнациональном уровне

В Австралии федеральный уровень власти видит свою цель в сохранении контроля над всеми государственными расходами, что выражается в предоставлении регионам централизованных отчислений, которые определяются на основе бюджетных формул, для удовлетворения потребностей каждого конкретного региона. В то же время, Правительство Австралии не контролирует использование финансовых ресурсов

регионами и имеет ограниченное влияние на бюджетные системы регионов. Однако некоторые бюджетные трансферты подразумевают под собой отчетность и достижение определенных целей. Например, конкретные результаты установлены в рамках повышения уровня грамотности, повышения количества жилья для обездоленных людей, а также в случае предоставления ряда медицинских услуг.

Ответственность за бюджетное управление и контроль расходов, с точки зрения исполнительной власти, лежит на Министерстве финансов и Казначействе. Отраслевые министерства отвечают за подготовку своих предложений по бюджету (портфели министерств), представляемых на рассмотрение в Правительство Австралии. В ходе подготовки бюджетных предложений министерства должны соблюдать координацию своих политических приоритетов с принципами подготовки бюджета. Отраслевые министерства обладают большими управленческими полномочиями в отношении перемещения бюджетных расходов с одной бюджетной категории в другую²¹.

Координация работы различных министерств и ведомств одного уровня управления

Австралии свойственна ведомственная структура программного бюджета, соответственно конкретные программы носят внутриведомственный характер. Характерной чертой программного бюджета является четкое разграничение полномочий исполнителей, а так же широкие полномочия ведомств при планировании бюджетных средств. Применение программного бюджетирования обязывает ведомства определять показатели конечных результатов государственных программ (в том числе и их эффективности). Это необходимо для использования данной информации в бюджетных документах, которые применяются при описании государственных программ.

В рамках программного бюджета Министерство финансов обязано разработать инструкции для министерств по правилам применения показателей результативности. Министерство также проводит консультации с Правительством по вопросам приоритетного направления и основных статей бюджета. Ведомства разрабатывают собственные показатели результативности и затем проводят процедуру согласования с Министерством финансов. Таким образом, ведомства получают средства лишь на определенные программы и под конкретные целевые показатели результативности.

²¹ Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение: Справочник / Под общ. ред.: Лаврова А.М., Ястребовой О.К. – М., 2009.

Необходимо отметить, что для выполнения этих целей используются методы среднесрочного планирования, средний срок составляет четыре года²².

В Австралии программы министерств формулируются в бюджетных докладах, которые принимаются каждый бюджетный год, и включают в себя как расходы на текущий год, так и планирование на трехлетний срок. Подобный доклад резюмирует миссию министерства, главную цель его деятельности, а также выделяет основные статьи расходов. В прилагаемой расшифровке каждого направления по расходам находится список основных программ и оценочный уровень расходов по каждой программе²³.

Программный бюджет применяется в Австралии в портфельной структуре, представляющей собой укрупненную ведомственную структуру. Ежегодно принимаемые акты об ассигнованиях содержат формат программного бюджета. При этом на третьем уровне данной модели между агентствами и организациями, входящими в структуру портфеля министерства, происходит распределение средств с учетом достижения ожидаемых результатов. Таким образом, голосование в Парламенте об утверждении бюджета проходит именно по первому уровню из пяти (таблица 3). Парламент не рассматривает планируемые затраты ведомств. Ведомства наделены возможностью распоряжаться самостоятельно бюджетными средствами и имеют полномочия в установлении приоритетов в расходах. Опыт Австралии показывает, что программное бюджетирование может быть направлено на получение конечных результатов, показатели которых конкретизированы в отчетах министерств соответствующего портфеля (annual reports). Вследствие этого, основной упор в Австралии сделан на оценку бюджетных программ, которая осуществляется систематически, а информация о результатах регулярно включается в бюджет²⁴.

²² Hawke L. (2007) Performance Budgeting in Australia //OECD Journal on Budgeting, №7.

²³ Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России/ Марусова О.А, РАНХиГС, 2013

²⁴ Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение: Справочник / Под общ. ред.: Лаврова А.М., Ястребовой О.К. – М., 2009.

Таблица 3 – Модель программного бюджета Австралии

1 уровень	портфель
2 уровень	департамент
3 уровень	конечные результаты
4 уровень	программы
5 уровень	подпрограммы
Горизонт планирования	4 года

Источник: Министерство финансов Австралии.

Под бюджетной программой в Австралии понимают совокупность видов деятельности, направленных на оказание определенной услуги, предоставление бюджетного трансферта либо любой другой выгоды получателю, физическому лицу, предприятию или органу местного самоуправления для достижения результата, зафиксированного в документе о результатах деятельности. Программы ведомств разбиваются на подпрограммы, которые в иерархии программного бюджетирования необходимы для определения целей внутреннего управления в рамках деятельности ведомства. Таким образом, они являются одним из уровней разбивки расходов, однако из-за излишней детализации они не рассматриваются на уровне центрального правительства при подготовке и рассмотрении проекта бюджета.

В качестве примера рассмотрим портфель сектора “Образование, занятость, трудовые отношения”, который имеет министерство с аналогичным названием. В портфель входят различные организационные единицы, которые выполняют функции, отнесенные к конкретным портфелям (2 уровень)²⁵. На третьем уровне между организациями, входящими в портфель, бюджетные средства распределяются с учетом достижения ожидаемых конечных результатов. На четвертом уровне в расходах выделяются средства, предназначенные для финансирования программ ведомства. Как отмечалось ранее, Парламент не рассматривает планируемые ведомствами затраты. В рамках утвержденных ассигнований ведомство может самостоятельно распоряжаться предоставленными средствами и наделено большими полномочиями по установлению приоритетов в расходах.²⁶

²⁵ Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение: Справочник / Под общ. ред.: Лаврова А.М., Ястребовой О.К. – М., 2009.

²⁶ Там же.

Портфель министерства разделен на 2 части. В первой части в краткой форме представляется информация о деятельности министерства и о его целях (outcome), а во второй (основной) – содержится информация о планируемых результатах деятельности министерства, агентств и служб, входящих в его структуру. Опишем более подробно структуру второй части портфолио на примере министерства образования (Department of Education and Training). Вторая часть портфолио разделена на 3 секции:

- 1) Общий обзор ресурсов министерства, в рамках которого публикуются основные направления его деятельности, планируемые мероприятия и бюджетные траты.
- 2) Информация о целях ведомства(outcome), в рамках каждой цели данные о программе и подпрограмме (в случае наличия).
- 3) Пояснительные таблицы и финансовая отчетность

В рамках информации о целях ведомства по достижению конечного результата (outcomes) публикуются как данные о целях и программах в нынешнем бюджетном цикле, так и в предыдущем. Это позволяет проследить, какие программы были перенесены в следующий бюджетный цикл, а какие - были завершены. Кроме того, ведомство может отказаться от целей и предложить новые, что также должно быть отражено в таблице.

После этого, в документе следует информация по каждой конкретной цели, стратегии по ее достижению и программам в рамках нее. В начале каждой программы содержится ее краткое описание с указанием информации о ее актуальности и описанием взаимодействия с региональными органами власти. После этого следует информация о планируемых тратах в рамках программы на данный финансовый год и на последующие три, а также представляется информация о тратах за предыдущий финансовый год. Следующим пунктом в рамках обзора программы является обзор достигнутых результатов (таблица 4) и планируемых результатов.

Таблица 4 – Обзор достигнутых и планируемых результатов в рамках программы Министерства образования Австралии по поддержке дошкольного образования

Результат	2014-2015	2015-2016	2016-2017 (прогноз)	2017-2018 (прогноз)	2018-2019 (прогноз)
Количество учителей, посещающих курсы по повышению квалификации	450	н/д	н/д	н/д	н/д
Количество школ получающих поддержку в рамках программы развития	3000	2900	2900	2900	2900

капеллантсва					
Количество участников онлайн программы по обучению дошколят иностранному языку	В стадии оценки	В стадии оценки	н/д	н/д	н/д
Количество родителей, посетивших мастер-классы и информационные собрания	1800	н/д	н/д	н/д	н/д
Количество школ, посетивших в рамках экскурсионных программ ведомства столицу Канберра	2155	2202	2268	2336	2406

Источник: Министерство образования Австралии

После этого ведомство предоставляет информацию о ключевых индикаторах результативности в рамках программы (таблица 5). Таблица показывает, что у данного ведомства количественные индикаторы остаются неизменными на всем протяжении периода. Кроме того, ведомство пока не определилось с показателями на 2018-2019 бюджетный год.

Таблица 5 – Обзор ключевых индикаторов результативности в рамках программы Министерства образования Австралии по поддержке дошкольного образования

Индикатор результативности	2014-2015	2015-2016	2016-2017 (прогноз)	2017-2018 (прогноз)	2018-2019 (прогноз)
Процент детей, участников программы дошкольного образования	95	95	95	95	н/д
Процент коренных австралийцев, участников программы дошкольного образования	95	95	95	95	н/д
Процент коренных австралийцев, участников программы дошкольного образования в отдаленных территориях	95	95	95	95	н/д

Источник: Министерство образования Австралии

4.5 Опыт ЮАР

Установленные законом о бюджете доли общенациональных доходов распределяются между провинциями в форме трансфертов общего характера на основе формул.²⁷ Согласно законодательству ЮАР, показатели результативности используются во всех ведомствах и субнациональных государственных органах власти при формировании бюджетов для обоснования расходов. Программы на региональном уровне реализуются в тесной координации с программами на федеральном уровне, вместе с тем на региональном уровне могут добавляться отдельные измеримые цели реализации программы (measuring objectives) и индикаторы результативности (indicators).

Координация работы различных министерств и ведомств одного уровня управления

Существенным отличием ЮАР от других рассматриваемых стран является наличие программы достижения национальных целей, которая главенствует над конечными результатами деятельности министерств в рамках программ в некоторых функциональных подразделениях. В ЮАР данная система называется системой кластерного менеджмента (Cluster Management System - CMS). Правительство таким образом разрабатывает приоритетные направления, используя не только отдельные ведомства, но и CMS²⁸.

Основную задачу CMS можно определить, как идентификация конкретных мероприятий на уровне программ, содействующих достижению кластерных целей. Иначе говоря, взаимосвязь CMS (приоритеты страны) и программ (ведомственные показатели конечных результатов деятельности) обеспечивается кластерными комитетами и руководством ведомств. Руководители кластерных комитетов должны идентифицировать те программы, которые могут быть особенно полезными в приоритетных областях, и сотрудничать с их менеджерами. Расходы ведомств транслируют приоритеты в услуги обществу и поэтому являются средством достижения общественных целей. При планировании расходов обязаны учитывать приоритеты на несколько лет вперед, а программы – концентрироваться в приоритетных областях²⁹.

Более того, в рамках многих программ ведомства обязаны соотносить результаты своей деятельности с приоритетами страны, опубликованными в CMS. Именно поэтому в ЮАР многие конечные результаты деятельности, определенные в программах (outputs),

²⁷ Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение: Справочник / Под общ. ред.: Лаврова А.М., Ястребовой О.К. – М., 2009.

²⁸ <http://www.gcis.gov.za/content/about-us/chief-directorates/clusters>

²⁹ Министерство финансов ЮАР, <http://www.treasury.gov.za/ministry/>

связаны с приоритетами CMS. Кроме того, развитие данного инструмента позволило за последнее время реализовывать в рамках кластерного подхода различные межведомственные программы³⁰. Анализ кластеров в ЮАР показал, что, как правило, они характеризуются большим количеством рассматриваемых функций государства в контексте предоставления услуг в совершенно разных сферах, объединенных в одну группу (кластер).

Посредством коммуникаций внутри кластера ведомства, ответственные за реализацию соответствующих функций государства, разрабатывают совместные межведомственные программы для реализации целей в рамках приоритетов деятельности правительства. Важно отметить, что межведомственные программы внутри CMS не исключают, а дополняют ведомственные бюджетные программы, которые каждое ведомство реализует по отдельности с целью достижения своих результатов³¹. Кроме того, для реализации целей, заявленных в кластере, ведомствам не обязательно создавать межведомственные программы, что позволяет каждому министерству по отдельности включить планируемые показатели результативности достижения целей, заявленных в кластере (фактически данные цели являются приоритетами деятельности всего Правительства и располагаются на уровень выше приоритетов деятельности самих министерств), в свои внутриведомственные программы.

³⁰ <http://www.gcis.gov.za/content/about-us/chief-directorates/clusters>

³¹ Там же.

5 Применение методических указаний органов власти вышестоящего уровня при составлении и оценке результативности долгосрочных бюджетных программ

5.1 Опыт Южной Кореи

Принципы, заложенные в систему программного бюджетирования в Корее, руководствуясь которыми министерства должны составлять проекты программ, включают совмещение бюджетной классификации с классификацией по национальному плану фискального управления (NFMP), что обеспечивает возможность идентифицировать и отслеживать связь между двумя документами, а также предоставлять информацию в фискальный план для облегчения процесса принятия решений относительно распределения ресурсов и формирования бюджетов. Кроме того, программы должны сохраняться в рамках организационной структуры, что разграничивает сферы ответственности и согласовывает автономность с отчетностью. Все мероприятия должны совмещаться согласно целям программы независимо от источника дохода, а сами цели должны рассматриваться в контексте того, как они будут способствовать достижению целей программы.

Следующим принципом является определение содержания и количества групп объектов: программы основываются на распределении ресурсов и эффективном управлении и должны отражать роли министерств и зоны ответственности. Ограничение числа мероприятий способствует проведению глубокого анализа с максимальным учетом требований политики. Каждое мероприятие программы должно быть уместным для целей программной политики, а число мероприятий поддерживать допустимый уровень для того, чтобы способствовать глубокому анализу с максимальным учетом требований политики. Наконец, при разработке программ следует упрощать группировки на уровне объектов. Слишком большое количество деталей и контроля на уровне объектов отвлекают внимание от уровня программ, вследствие чего объекты становятся основными в процессе рассмотрения, что ограничивает автономность отраслевых министерств. Таким образом, число объектов, и, как следствие, уровень контроля, стараются сводить к минимуму, чтобы не создавать препятствие автономности отраслевых министерств.

В приведенной таблице 6 отражены вышеизложенные принципы и показаны связи с системой управления эффективностью.

Таблица 6 – Конструкция программной структуры в бюджете Южной Кореи.

Структура бюджета	Структура системы управления по результатам	
Функция	Миссия	
Подфункция	Стратегическая цель ↑	Показатель эффективности
Программа	Технические требования ↑	Годовые индикаторы
Учет		↑
Виды деятельности		
Объект		

Двумя основными элементами программного бюджета в Корее являются обеспечение соответствия деятельности целям и измерение результатов (как краткосрочных, так и долгосрочных) с целью подтвердить эту взаимосвязь.

Программа является базой для распределения ресурсов и управления, а также связывающим элементом, который стимулирует более тесную интеграцию политики и годового бюджета и позволяет повысить эффективность анализа расходов. Программы разделяются на две большие категории: программы, касающиеся текущей деятельности и инвестиционные проекты, - что в совокупности способствует достижению программных целей. Так программа может состоять из одного или нескольких видов деятельности или инвестиционных проектов либо же их комбинации, в зависимости от характера операционной деятельности.

Цели программы определяются на уровне программы, но при этом финансирование текущей деятельности и инвестиционных проектов проходит отдельным бюджетом. Причина такого разделения уровней (для текущей деятельности и инвестиционных проектов, а также результатов и целей их комплексных программ) состоит в том, что взаимно-однозначная увязка эффективности и бюджета не является практичной. Хотя программа может иметь более глубокую цель, связывающую мероприятия и проекты, в большинстве случаев это не может быть измерено наглядным образом. Кроме того, мероприятия и проекты в рамках программы планируются в бюджете отдельно, так как инвестиционные проекты не отождествляются с текущей деятельностью и их бюджеты не смешиваются с другими проектами и текущими мероприятиями в составе одной и той же программы. В тоже время, многие мероприятия могут быть агрегированы и в некоторых случаях программа может содержать только один вид текущей деятельности.

Методы исчисления издержек на различных уровнях программной структуры являются разными, но комплементарными. Так расчет издержек по программе, если программные политики хорошо известны (например, социальная защита или начальное образование), может потребовать лишь некоторых характерных допущений, связанных с

политическими, экономическими и функциональными трендами и показателями. Такой вид расчета издержек используется при проведении среднесрочного планирования расходов и составлении ежегодного черновика бюджета. При этом при формировании программ применяются более детальные и точные методы расчета издержек, как правило, - ресурсный метод определения стоимости.

Для того чтобы предотвратить сложности в распределении общих расходов по персоналу и прочим ресурсам, которые являются общими для нескольких программ в рамках одной организации, были введены стандартные программы и мероприятия, покрывающие общее управление, общую поддержку и дополнительные услуги в каждом министерстве. Такие стандартные программы и их мероприятия отличаются от технических, эксплуатационных и прямых операций по предоставлению услуг в каждом министерстве. С одной стороны, можно говорить о том, что при таком подходе другие программы не раскрывают всех издержек, однако, с другой стороны, издержки, связанные с бумажной работой, перекроют прочие преимущества.

5.2 Опыт Новой Зеландии

Новая Зеландия относится к странам, где процесс составления различных документов, касающихся программного планирования, достаточно серьезно регламентирован. В частности, для обозначенных ранее заявлений о намерениях и планов по задачам, а также для многих других документов существуют инструкции по составлению (Guidance)

В этой связи заявления о намерениях должны включать в себя такую информацию, как выбор и обоснование небольшого числа действительно необходимых к достижению целей долгосрочной бюджетной программы («vital few outcomes»); предполагаемые изменения в законодательстве; описание возможных исполнителей при реализации долгосрочной бюджетной программы³²; измеримые показатели результатов; описание возможных рисков при реализации программы.

Ниже приведён пример того, как представлена информация в заявлении о намерениях в рамках реализации долгосрочной бюджетной программы по развитию системы правосудия в Новой Зеландии (см. Рисунок 1 и Таблица 7).

³² Стоит отметить, что Министр не обязан распределять обязанности только среди подведомственных ему распорядителей бюджетных средств.

Цели (outcomes)

1) Безопасность граждан 2) Доступность системы правосудия

Задачи (Outputs)

1а) Снижение уровня преступности 1б) Снижение числа нераскрытых преступлений 2а) Повышение доверия к судебной системе 2б) Увеличение доступности правовых услуг

Рисунок 1 – Пример информации, необходимой к раскрытию в заявлениях о намерении

Таблица 7 – Показатели результативности реализации (на примере долгосрочной бюджетной программы по развитию системы правосудия в Новой Зеландии)

Показатель результата	Цель	Целевое значение показателя
Уровень детской преступности	Безопасность граждан	Сокращение на 25% к 2017 году
Уровень преступности в части применения насилия		Сокращение на 20% к 2017 году
Число людей, доверяющих судебной системе	Доступность системы правосудия	Увеличение рейтинга (0,72) в рамках World Justice Project Rule of Law Index
Число людей, удовлетворённых качеством работы судебной системы		Доля удовлетворённых качеством работы судебной системы в рамках опроса The Kiwis Count Survey (65%)

Планы по задачам должны соответствовать заявлениям о намерениях в части увязки достигаемых целей и выполняемых задач долгосрочной бюджетной программы, логики оказываемого на экономику воздействия, ресурсного обеспечения реализации долгосрочной бюджетной программы, а также описания возможных рисков при реализации программы в части зоны ответственности распорядителя бюджетных средств.

5.3 Опыт ЮАР

Ключевым аспектом всех программ в ЮАР является оценка их эффективности, что, в частности, влияет на методические указания по составлению программ со стороны центрального правительства для всех ведомств. В результате, методические указания обязывают министерства сосредоточиться на четырех основных моментах в рамках подготовки программ:

1) Четко определить желаемые результаты (outcomes).

Планируемые результаты (outcomes) являются конечными социально-экономическими показателями результативности государственной политики в рамках реализации программы. Результаты в основном относятся к изменениям в общем состоянии благополучия в обществе (например, появление безопасной и надежной среды, снижения уровня бедности). Приоритеты и цели политики Правительства составляются на основе планируемых результатов, которые Правительство хотело бы достичь в среднесрочной перспективе. Впоследствии данные приоритеты являются ключевым параметром для кабинета министров при принятии решения о том, какие именно планируемые результаты (outputs) должно достичь ведомство для реализации целей Правительства. Вместе с тем, опыт ЮАР показывает, что зачастую планируемые результаты (outputs) могут быть настолько масштабны, что требуют межведомственной координации и интеграции различных программ на разном уровне власти и в разных министерствах. Кроме того, методология оценки допускает, что под влиянием внешних факторов планируемые результаты (outcomes) невозможно предсказать.

2) Подготовить список измеримых целей реализации программы (measuring objectives).

Измеримые цели реализации программы в ЮАР (measuring objectives) показывают, как ведомства собираются достичь планируемых результатов (outcomes), а также соблюсти приоритеты Правительства, представленные в документах среднесрочного планирования. Вместе с тем, методические указания по составлению программ в ЮАР показывают, что измеримые цели реализации программы часто путают с конечными результатами (outputs). Поэтому, методические указания требуют производить оценку правильного применения данного параметра на основе 3 индикаторов:

- Заявлены ли в программе измеримые цели реализации программы в качестве глаголов (отвечают ли они на вопрос что (с)делать?)
- Устанавливают ли измеримые цели реализации программы условия, при которых должны быть выполнены задачи программы?
- Включают ли в себя измеримые цели реализации программы параметры приемлемых уровней результатов программы?

3) Определить показатели результативности и эффективности программы, используемые для ее оценки при реализации (outputs)

Конечные результаты программы (outputs) в ЮАР понимаются как готовые для измерения товары и услуги, произведенные или поставляемые ведомствами конечным потребителям. Конечные результаты программы могут быть определены как то, что

ведомства производят или реализуют, способствуя реализации заявленных планируемых результатов (outcomes). Методология, используемая министерствами в ЮАР подразумевает наличие у конечных результатов программ (outputs) следующих основных элементов³³:

- конечные результаты должны представлять собой товары и услуги, направленные на удовлетворение нужд конечных потребителей (external focus outputs);
- конечные результаты должны подпадать под контроль и отчетность ведомства, в которых они заявлены, соответственно ведомства не могут отвечать за конечные результаты, представленные в программах других ведомств;
- конечные результаты должны охватывать как можно более широкий круг деятельности ведомств (в частности, мероприятий, реализуемых ведомствами в рамках программ).

4) Программа должна быть построена на основе правила 3-Е (economy, efficiency and effectiveness)

Применение программного бюджета в ЮАР предусматривает, что все ведомства должны разрабатывать свои программы, прежде всего, основываясь на правиле 3-Е, которое подразумевает соблюдение следующих условий на всех этапах программы:

- расходы в рамках программы должны быть экономически обоснованными;
- программа должна быть экономически эффективной, а расходы внутри программы должны быть направлены на реализацию заявленных целей (measuring objectives);
- в рамках реализации программы ведомство должно показать высокий уровень производительности.

Для лучшего понимания программного бюджетирования в ЮАР, в качестве примера рассмотрим бюджетную заявку министерства здравоохранения в рамках функционального подразделения “Здравоохранение” (в ЮАР каждый функциональный подраздел классифицируется в виде бюджетной заявки (vote), которой присваивается собственный номер, в данном случае 16³⁴) в документе о бюджете, который называется «Оценки национальных расходов 2015» (Estimates of National Expenditure 2015, ENE 2015). Необходимо отметить, что в данном документе указывается, что согласно

³³ South Africa’s Medium Term Expenditure Framework – Effective Expenditure for development, 2007.

³⁴ <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2015/enebooklets/Vote>

национальному Закону о здравоохранении в ЮАР (National Health Act, 2003), Министерство здравоохранения (the Department of Health) ответственно за реализацию программ и достижение результатов, установленных в данном функциональном подразделе. Кроме того, ведомства обязаны публиковать основные цели своей работы в рамках функционального подразделения. Так, для функционального подразделения “Здравоохранение” основной целью работы ответственного ведомства при реализации своих программ является обеспечение руководства и координации медицинских услуг с целью улучшения здоровья населения Южной Африки через создание доступной и высококлассной системы здравоохранения.

Стоит отметить, что не все программы, реализуемые на национальном уровне, соответствуют программам, которые реализуют провинции в рамках своих бюджетных заявок. В отличие от национального уровня, бюджетная заявка провинций включает в себя сразу все функциональные подразделения, по которым заявлены программы. В частности, анализ бюджетной заявки провинции Восточный Кейп показал, что стратегические цели провинции в рамках функционального подразделения “Здравоохранение” в общем и целом соответствуют целям деятельности Министерства здравоохранения в рамках данного функционального подразделения на национальном уровне (хотя формулировки немного различаются), однако бюджетная заявка провинции характеризуется большим количеством программ, некоторые из которых не подразумевают взаимодействие с Министерством здравоохранения на национальном уровне. Вместе с тем, в отличие от Австралийской практики, министерства не публикуют все свои желаемые результаты (outcome) и конечные результаты деятельности в рамках программ (output) в бюджетных заявках. Информацию об этих показателях можно найти лишь во внутренних документах самих ведомств.

К специфическим чертам программного бюджетирования, характерных для ЮАР, относится то, что все административные расходы государства выделяются в отдельную программу, а не включены в мероприятия более крупных программ неадминистративного характера. Кроме того, в рамках анализа программных расходов в ЮАР выделяются инвестиционные расходы, а также выделяется уровень субсидий и трансфертов, предоставляемых для реализации программы ведомств. Наконец, отличительной чертой модели бюджетирования в ЮАР является то, что бюджетные заявки министерств не содержат полную информацию о всех целях, результатах деятельности (output) и индикаторах результативности в рамках реализации всех программ министерства, а скорее представляют собой экономическую классификацию расходов программ и

выборочно сообщают о наиболее важных индикаторах результативности. Необходимо отметить, что наиболее полную информацию о всех достигнутых результатах, индикаторах результативности и стратегических целях реализации программы можно найти только в годовых отчетах министерств, в бюджетной заявке полной информации по всем параметрам, как отмечалось ранее, не публикуется.

6 Выбор и расчет показателей результативности и эффективности долгосрочных бюджетных программ

6.1 Опыт Южной Кореи

Бюджетирование ориентированное на результат, внедренное в Корее в результате проведенных реформ в 2000-х гг., базируется на трех основных инструментах: мониторинг показателей деятельности, который охватывает только уровень программ/подпрограмм и основывается на показателях эффективности; обзор программ; оценка программ. Система управления государственными расходами в Корее основана на следующих элементах среднесрочный прогноз расходов (medium-term expenditure framework (MTEF)); система управления эффективностью; интегрированная информационная система финансового управления; бюджетная прозрачность. Рассмотрим подробнее некоторые перечисленные элементы.

Система управления эффективностью бюджетных программ устанавливает цели и показатели эффективности для бюджетных проектов, а также отражает результаты оценки на основе системы индикаторов бюджетного управления. Данная система состоит из нескольких звеньев. Во-первых, выстроенная система мониторинга, в которой каждое отраслевое министерство обязано предоставить годовой план деятельности и отчет Национальному собранию. Ежегодный план и отчет включают иерархическую структуру целей политики. Годовой отчет об исполнении проверяется Национальным бюро аудита. Более того, на ежегодной основе отраслевые министерства разрабатывают показатели эффективности и цели, а Министерство стратегии и финансов проводит их рассмотрение.

Во-вторых, система периодической проверки, которая состоит в проведении проверки 1/3 программ Министерством стратегии и финансов при поддержке Корейского института общественных финансов. Составляющей системы периодической оценки является «самопроверка» министерств, которую проводит каждое отраслевое министерство на основании контрольного листа, разработанного Министерством стратегии и финансов. Затем Министерство изучает полученные результаты самопроверки и завершает процедуру проверки. Периодическая проверка является основанием для присваивания программам рейтинга. Также по ее результатам оглашаются рекомендации отраслевым министерствам по сокращению финансирования «неэффективных» программ на 10%.

В-третьих, на ежегодной основе проводится оценка десяти межсекторальных программ – «глубокая оценка», причем ко всем программам применяется типичный подход к оценке. Основной целью данной проверки является программная консолидация.

На данном этапе оценка проводится государственными исследовательскими институтами и академиями.

Министерство стратегии и финансов использует данные ежегодных отчетов и результаты «самооценок» в процессе проведения переговоров с отраслевыми министерствами в течение всего годового бюджетного цикла. Такая практика способствует использованию отраслевыми министерствами информации по достижению поставленных целей в процессе составления ими бюджетных запросов и преобразованию их бюджетных распределений. Итоговое решение по распределению бюджетных ресурсов, принимаемое Министерством стратегии и финансов, имеет склонность к программам с хорошими результатами деятельности. Таким образом, акцент, сделанный Министерством на оценках эффективности работы программ приводит к положительной обратной связи между информацией о результатах деятельности и распределением бюджетных ресурсов. Одной из целей использования такой информации является необходимость выявления направлений сбережения денежных средств для финансирования ими растущих приоритетных расходов.

Информация о результатах деятельности обсуждается в процессе бюджетных переговоров между Министерством стратегии и финансов и отраслевыми министерствами. Кроме этого, такие переговоры включают обсуждение деятельности министерств за прошлый период, но не включают обсуждение целей будущего года. В качестве механизма для связи информации о результатах и распределения ресурсов используются программные рейтинги, составляемые на основании результатов «самооценок», которые применяются Министерством стратегии и финансов для сокращения бюджетов неэффективных программ (как отмечалось выше, сокращение составляет 10%). Для содействия отраслевым министерствам по развитию эффективности использования системы информации о результатах и мониторинга деятельности, Министерство стратегии и финансов проводит обучающие курсы.

Зачастую министерства пытаются использовать результаты своей деятельности для того, чтобы оправдать уровень расходов существующих программ. В то время, как Министерство стратегии и финансов использует эти данные для определения ресурсного уровня программ, то есть на этапе принятия решения о распределении ресурсов по программам. Теоретически возможна ситуация, при которой показатели эффективности выбираются министерствами не потому что они действительно хорошие, а так как увеличивают шансы получить хороший рейтинг. С целью предотвращения предоставления министерствами в Министерство стратегии и финансов таких данных,

Министерство использует информацию из Национальной аудиторской службы и Национального собрания.

Если министерство не достигает планового показателя своей деятельности или получает низкую оценку эффективности, применяются штрафные санкции в качестве сокращения бюджета. Помимо бюджетных сокращений не производится каких-либо взысканий ни на организационном уровне, ни других штрафных санкций, которые оказывают непосредственное влияние на старших государственных служащих, однако перспективы их карьерного роста снижаются.

Система управления эффективностью (Performance management system-PMS) связывает фискальное планирование и ежегодное составление бюджета. Под эффективностью подразумевается объект, лежащий в основе плана фискального управления и реструктуризация бюджетного процесса. В идеале план должен быть основан на целях государственной политики, что, в свою очередь, должно выражаться в действиях, которые позволяют достичь успеха. Другим важным фактором является то, что ресурсы должны быть распределены на базе сравнения ожидаемых и фактических результатов.

Формирование программных расходов должно базироваться на ряде принципов, которые заложены в основу корейской модели программного метода бюджетирования. Во-первых, программа не может соединять несколько министерств. Тем не менее, возможна ситуация, когда больше чем одна организационная единица будет принимать участие в программе. В таких случаях происходит разделение программы на подпрограммы, каждая из которых будет курироваться одной организацией. Во-вторых, все виды деятельности, которые имеют одинаковые цели должны быть сгруппированы в рамках единой программы, независимо от источника доходов. В-третьих, должна осуществляться проверка с целью обеспечения гарантии, что программы четко разграничены между собой по цели и названию программы. В-четвертых, классификация программ должна соотноситься с «Национальным планом бюджетного управления», для чего итоговое количество действий снижается до уровня, являющегося практичным. Наконец, косвенные расходы (зарплаты, техническое обслуживание и пр.) для каждого министерства объединяются в отдельную программу в виде простых трансфертов между разными бюджетными счетами без их перенесения в другие программы.

Целевые показатели деятельности, которые включены в рабочие планы (планы деятельности) устанавливаются министерствами и ведомствами. При этом

целесообразность данных планов и целей обосновывается соответствием рекомендациям, сформулированным Министерством стратегии и финансов.

Система мониторинга и оценки государственных расходов в Корее призвана обеспечивать соответствие с планом экономического развития. Канцелярия Премьер-министра осуществляет общий мониторинг политики и углубленное изучение некоторых отдельных политических вопросов. Все меры мониторинга и оценки были объединены в нормативный документ «the Government Policy Evaluation Framework Act». Функцией Министерства стратегии и финансов является развитие системы мониторинга, обзора и оценки бюджетных программ. Кроме того, данное Министерство оценивает эффективность системы управления государственных субъектов, в том числе государственных предприятий и квази-государственных образований. Министерство безопасности и государственного управления проводит проверку финансового управления отраслевых министерств. Наконец, отраслевые министерства осуществляют проведение собственного мониторинга и оценки.

Деятельность органов исполнительной власти в отношении проведения мониторинга и оценки, как правило, дополняется деятельностью государственных научно-исследовательских институтов и внешних экспертов. Ключевой вклад в процесс оценки, безусловно, вносит центральное министерство, но при этом большинство мероприятий по оценке проводятся НИИ или оценочными комитетами, состоящими из экспертов. У некоторых отраслевых министерств есть собственные отделы, проводящие оценку, но многие из них полагаются на НИИ и экспертов (таблица 8).

Таблица 8 – Корейская система мониторинга и оценки

Местные органы власти	Центральное правительство	Public Entities
<i>Самооценка:</i> оценка политики органов местного самоуправления органами местного самоуправления.	<i>Комплексная оценка:</i> - комплексная оценка политик отраслевых министерств; - Комитет по управлению эффективностью: внимание сосредоточено на политиках; - Министерство стратегии и финансов сосредотачивает внимание на бюджетных программах.	Оценка эффективности негосударственных единиц, в т.ч. государственных предприятий, квази-государственных образований и других общественных организаций. Оценку проводит Министерство стратегии и финансов.
<i>Оценка центральным правительством:</i> - оценка результатов деятельности органов местного самоуправления центральным министерством (Министерством государственного управления и	<i>Точечная оценка:</i> оценка селективных политик: - ключевые политики; - политика создания рабочих мест; - политика поддержания семей с низким уровнем дохода;	

<p>внутренних дел или другим соответствующим министерством).</p> <p>Фокус на оценке эффективности утвержденных политик центральным правительством.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - политика «зеленого» роста; - политика управления производительностью; - реформа регулирования; - управление общественными взаимоотношениями; - удовлетворенность граждан. 	
--	---	--

Источник: Korea Institute of Public Finance

Самооценка бюджетных программ проводится по таким категориям, как оценка результатов по общей сумме баллов; оценка результатов по секции; оценка результатов по типу программы; связь между оценкой результатов и бюджетом. Расчет баллов производится следующим образом: вес присваивается каждому вопросу и общая оценка рассчитывается по взвешенной сумме ответов. Так, программы классифицируются следующим образом (таблица 9 и таблица 10):

- «Эффективные» – (85-100);
- «Относительно эффективные» – (70-84);
- «Адекватные» – (50-69);
- «Неэффективные» – (0-50);

Таблица 9 – Результаты оценки по секциям и рейтингу

Общая сумма баллов	Рейтинг	Количество программ	Архитектура и планирование (30)			Управление (20)	Результаты (50)
			Итого	Архитектура (15)	План выполнения (15)		
	Итого	555	23.04	13.77	9.27	15.25	22.18
>85	Эффективные	28	29.19	14.19	15.00	17.31	42.10
70-84	Относительно эффективные	99	26.43	13.95	12.48	16.55	32.71
50-69	Адекватные	341	22.37	13.93	8.45	15.48	19.88
50<	Неэффективные	87	19.27	12.78	6.49	11.95	11.13

Источник: Korea Institute of Public Finance

Таблица 10 – Результаты опросов, связанных с эффективностью программ

Вопрос	Количество программ (А)	«ДА» (В)	В/А	«НЕТ» (С)	С/А
Индикаторы эффективности	555	336	60.5%	219	39.5%
Целевые показатели деятельности	555	158	28.5%	397	71.5%
Результаты деятельности	555	153	27.6%	402	72.4%

Источник: Korea Institute of Public Finance

Примечание – Ответы на вопросы принимаю форму только «ДА» или «НЕТ». За ответ «ДА» ставится 1, за ответ «НЕТ» - 0. В случае вопросов, касающихся достижения целей программ и удовлетворенности потребителей, шкала ответов становится 4-х уровневой, с возможными значениями – 1.00, 0.67, 0.33, 0.00).

Полученные оценки используются отраслевыми министерствами для перегруппировки бюджетных потоков. Министерство стратегии и финансов, в свою очередь, на основании этих оценок проводит сокращение финансирования «неэффективных программ» в размере 10%. Также данные результаты представляются в Парламент и при этом не являются открытыми для общественности.

Отраслевые министерства имеют собственные подразделения внутреннего аудита исполнения бюджета, функционирующие в пределах их полномочий, включая прочие органы и фонды. В полномочия Министерства стратегии и финансов входит контроль за корректным исполнением бюджета отраслевыми министерствами. Внешний аудит проводится Комиссией по аудиту и экспертизе (Board of Audit and Inspection), которая имеет право проверять как центральные, так и местные органы власти. Комиссия проверяет финансовые счета по доходам и расходам, с целью контроля за тем, подготовлены ли они в соответствии с законами и регулятивными правилами, а также проверки как обязанности административных органов и должностных лиц были реализованы в целях содействия улучшению функционирования государственной администрации.

Комиссия имеет право проводить разносторонний аудит и обладает полномочиями по проведению официального расследования. По результатам проведенной проверки формулирует выводы, процедурное соблюдение которых осуществляется при использовании следующих инструментов: возмещение ответственности: после рассмотрения результатов аудита Комиссия выносит решение о том, кто (чиновник или любое другое лицо) несет ответственность за возмещение ущерба в соответствии с законом; запрос на принятие дисциплинарных мер: Комиссия может отправить запрос ответственному министру, принять дисциплинарные меры в отношении государственных должностных лиц.

Интегрированная информационная система финансового управления

В Корею разработана и внедрена в бюджетный процесс интегрированная информационная система управления государственными финансами - d-Brain. Данная система призвана контролировать полный спектр государственных финансовых процессов. Создание такой системы стало одной из стратегических задач в ходе реформ 2000-х гг. Система d-Brain охватывает как планирование бюджета, так и операционную деятельность и все бюджетные операции на федеральном уровне, в соответствии с заложенным в нее принципом управления стратегическим финансированием. Также данная система предполагает включения в нее и информации по местным бюджетам. При этом важно отметить, что в систему d-Brain не попадает информация, составляющая

государственную тайну или иную секретную информацию. Оценка эффективности программ и проектов также включается в систему, как одна из доступных возможностей данной системы. В целом создание и внедрение d-Brain позволило повысить эффективность исполнения и прозрачность бюджетного процесса и государственной деятельности в финансовой сфере.

Анализ подходов к согласованию критериев эффективности программ и видов расходов

Уровни программы и подфункции являются основой для краткосрочного и долгосрочного управления эффективностью (performance management), соответственно. Отраслевые министерства разрабатывают ежегодные показатели эффективности и средне- и долгосрочные целевые показатели, а также проводят оценку с целью составления ежегодной отчетности и предоставления информации об исполнении средне- и долгосрочных работ в центральный бюджетный офис и Национальное собрание. Элементом системы управления эффективностью является обязательная отчетность по всем программам, включая и те, для которых не доступны на текущий момент критерии измерения, например, общие административные программы. Как отмечалось, несмотря на развитость системы управления эффективностью в Корее, в стране существуют сложности в вопросах степени интеграции системы эффективности и сметы годового бюджета.

Программная структура связывает систему учета и бюджетную систему, а также должна базироваться на интегрированной информационной системе финансового управления. Как предусмотрено в Корее, программная структура не пересекается с организационными направлениями. Все программы находятся в пределах министерств и ведомств. Однако, в некоторых случаях более чем одна организационная единица участвует в одной и той же программе. В таких ситуациях происходит подразделение программ на подпрограммы, каждая из этих подпрограмм приписывается к одной организации.

Ниже в табличном виде представлен пример связи между оценкой и бюджетными средствами (таблица 11 и таблица 12).

Таблица 11 – Пример связи между оценкой и бюджетными средствами

Год «Т»	Кол-во программ	Бюджет на период «Т» (А)	Бюджет на период «Т+1» (В)	(В-А)	((В-А)/А) *100
Итого	555	35.0	35.8	0.8	2.4
Эффективные	28	1.6	2.2	0.7	44.1
Относительно эффективные	100	8.3	9.6	1.3	15.6
Адекватные	340	21.7	21	-0.7	-3.2
Неэффективные	87	3.4	3.0	-0.4	-13.5

Источник: Korea Institute of Public Finance

Таблица 12 – Пример связи между оценкой и бюджетными средствами

Год «Т+1»	Кол-во программ	Бюджет на период «Т» (А)	Бюджет на период «Т+1» (В)	(В-А)	((В-А)/А) *100
Итого	577	35.1	34.0	-1.1	-3.1
Эффективные и Относительно эффективные	124	4.2	4.4	0.2	5.8
Адекватные	388	29.7	29	-0.7	-2.4
Неэффективные	65	1.1	0.5	-0.6	-52.8

Источник: Korea Institute of Public Finance

6.2 Опыт Австралии

В Австралии действует система оценки конечного результата на основе предоставленных услуг (outcome and output system). В рамках данной системы каждый орган власти обязан самостоятельно определить всеобъемлющие и четкие результаты своей деятельности, таким образом, сформировав правовую основу для выделения ассигнований, утвержденных Парламентом. В рамках бюджетных портфелей (portfolio budget statements), органы власти должны произвести анализ по каждой из своих целей. При анализе целей достижения конечных результатов (outcomes) в документах должны быть соблюдены следующие параметры: подробное описание цели; механизмы, необходимые для ее достижения; задачи и проблемы при реализации; проводится анализ ситуации на момент подготовки отчета; проводится расчет через систему индикаторов; информация о финансовых ресурсах, необходимых для реализации поставленных целей; сведения о выполнении задания по отдельным бюджетным услугам и администрируемым расходам.

В своем большинстве, каждое агентство в рамках министерского портфеля в своих отчетных документах имеет от одной до пяти целей (outcomes). Цели для достижения

конечного результата определяются исключительно в рамках существующих административных мер. Например, у Министерства обороны Австралии первоначально был лишь один конечный результат – “защита Австралии и Австралийских интересов”, однако после нескольких лет критики министерство расширило список в рамках своего портфеля, разделив свои цели для достижения конечного результата между внутренними подразделениями (сухопутными войсками, флотом и воздушными силами). Кроме того, в случае если в процессе аудита выяснится, что конечные результаты в рамках разных программ министерства дублируют друг друга, то министерство будет лишено финансирования по программе. Подобная ситуация произошла в рамках бюджетного портфеля Министерства транспорта, когда национальный аудитор посчитал, что цели (outcomes) “создание улучшенной транспортной инфраструктуры” и “улучшение транспортной инфраструктуры в регионах” дублируют друг друга.

Основой данной системы оценки результативности является ведомственная структура, поскольку каждый орган власти в Австралии сам определяет свои конечные результаты и цели. При этом у ведомств не может быть совместных результатов. Вследствие того, что результаты определяются в рамках существующих организационных структур (ведомств и агентств), зачастую они могут не совпадать с более широкими задачами, декларируемыми на уровне Правительства³⁵. Слабой стороной австралийской системы является то, что децентрализованная система управления позволяет ведомствам самим выбирать формат окончательных результатов. В результате, информация может быть слишком краткой. Как правило цель (outcome) представляет собой общее направление деятельности, изложенное в рамках одного предложения (таблица) и зачастую не отражает информацию о воздействии на достижение общественного эффекта, что является основной целью деятельности ведомств. Подобная ситуация объясняется тем, что цели (outcomes) являются основой для выделения ассигнования, и с точки зрения ведомств, чем более общий результат они предоставят в рамках отчета, тем более гибкую политику смогут вести в рамках консультаций о выделении бюджетных средств. Цели могут широко варьироваться между ведомствами, с точки зрения их природы и специфики, что является следствием политики децентрализации, проводимой Министерством финансов с целью передачи ответственности министерствам и агентствам. Для достижения общих целей (outcomes) министерство проводит программы. В свою очередь, в рамках программ министерство имеет подробную систему оценки эффективности.

³⁵ Hawke L. (2007) Performance Budgeting in Australia //OECD Journal on Budgeting, №7.

Австралийская модель оценки эффективности и результативности государственных программ характеризуется наличием информации о фактически достигнутых результатах (deliverables) и ключевых индикаторах результативности (key performance indicators) для каждой программы в рамках министерства. Вместе с тем, показатели результативности в Австралии делятся на количественные (quantitative) и качественные (qualitative) [13]. Данное разделение применяется в зависимости от того, имеет ли показатель математическое обоснование или основан на мнении экспертного сообщества. Кроме того, показатели результативности впоследствии делятся на “бинарные” и “абсолютные”. Под бинарными показателями понимаются результаты деятельности в рамках программы на которые можно получить односложный ответ (“да или нет”, например – “Реализованы ли все мероприятия в рамках данной программы в срок?”). Абсолютные показатели содержат в себе более подробную информацию о результатах деятельности в рамках программы.

Сильной стороной австралийского подхода к выбору и расчету показателей результативности и эффективности является проведение оценки эффективности на всех этапах реализации программ. В результате, оценка проводится как до начала реализации программы, во время планирования основных параметров, так и после ее завершения.

6.3 Опыт Новой Зеландии

Выбор и расчет показателей результативности и эффективности долгосрочных бюджетных программ в Новой Зеландии регулируются Руководством для анализа бюджетных расходов (Primer for Expenditure Reviews³⁶), Руководством по составлению планов по задачам (Output Plans Guidance³⁷) Руководством по проведению анализа «затраты-результат» (Guide to Social Cost Benefit Analysis³⁸), Руководством по оценке стоимости капитала для предприятий с государственным участием (Handbook of Estimating the Cost of Capital for Crown Entities and State-Owned Enterprises³⁹).

Согласно Руководству для анализа бюджетных расходов, для обеспечения результативности долгосрочных бюджетных программ необходимо соблюдены нескольких условий (Pre-conditions), касающихся выбора показателей результатов:

1. Измеряемые результаты и реализуемые задачи для достижения целей должны выбираться из альтернативных вариантов так, чтобы повышать качество жизни в наиболее возможной степени (условие наибольшего эффекта).

³⁶ Demonstrating Performance. A Primer for Expenditure Reviews. Prepared by the Treasury. August 2008

³⁷ Managing for Outcomes Output Plans Guidance for Departmentsю Prepared by the Steering Group Managing for Outcomes. December 2002

³⁸ Guide to Social Cost Benefit Analysis. . Prepared by the Treasury. July 2015

³⁹ Estimating the Cost of Capital for Crown Entities and State-Owned Enterprises. Prepared by the Treasury. October 1997

Для выполнения данного условия, в частности, рекомендуется разбивать общество на группы с тем, чтобы определить, какую именно группу та или иная социально-экономическая проблема затрагивает в большей степени, а, следовательно, на какую именно часть общества следует сфокусировать ресурсы. Другой рекомендацией является определение причин, вносящих наибольший вклад в снижение качества жизни. Руководство для анализа бюджетных расходов содержит примеры. В частности, на примере статистики смертей за рулём определяются возрасты, в которых люди чаще попадают в аварии с летальным исходом (цель – снизить смертность на дорогах, задача – проведение мероприятий среди молодёжи и пожилых людей, показатель результата – число умерших в результате дорожно-транспортных происшествий). По второй рекомендации следующий пример: различные заболевания ранжируются по показателю число лет нетрудоспособной жизни (Disability-adjusted life years, DALY) и рекомендация здесь финансировать лечение и профилактику заболеваний, которым соответствует наибольшее число лет нетрудоспособной жизни (цель – снизить ущерб обществу от нетрудоспособности, задача – профилактика и лечение заболеваний в с наибольшим числом лет нетрудоспособной жизни, показатель результата – число лет нетрудоспособной жизни).

2. Цели, задачи и результаты должны быть обусловлены чётко прослеживаемыми причинно-следственными связями (условие наличия причинно-следственных связей).
3. Достижение целей и задач должно быть измеримым (условие верифицируемости результативности бюджетных расходов).
4. Расходовать бюджетные средства экономичным образом (условие приобретения благ и активов за минимальную стоимость). Здесь есть рекомендации реализовывать экономию на масштабе за счёт закупок крупными партиями, а также подтверждать рост стоимости приобретения не через улучшение качества благ и активов, а через улучшение конечных результатов.
5. При невозможности использования количественных показателей конечного результата можно использовать качественные показатели.

При этом качество конечных результатов допускается измерять тремя путями. Во-первых, через так называемые суррогатные количественные показатели, предполагающие количественное измерение промежуточных, а не конечных результатов (например, доля школьников, закончивших школу). Во-вторых, через свойства объекта (например, своевременность оказания услуги). В-третьих, через оценку процесса (выполнение регламента).

- б. При невозможности использования как количественных, так и качественных показателей конечного результата, возможно использование показателей бюджетной обеспеченности.

В этом случае требования к показателям, характеризующим бюджетную обеспеченность, будут касаться определения очередности доступа к предоставляемым благам или финансовым ресурсам. В частности, какая часть получателей соответствует критерию допуска (ресурсная эффективность, *allocative efficiency*), какая часть из потенциально допущенных в действительности получает блага или средства (характеристика доступа, *access*), как происходит ранжирование потребности целевых групп (выстраивание очередности, *rationing*).

Руководство по составлению планов по задачам преимущественно дублирует и лишь незначительно уточняет требования к количественным и качественным показателям в сравнении с Руководством для анализа бюджетных расходов⁴⁰.

Требования к показателям результативности и эффективности долгосрочных бюджетных программ также содержатся в Руководстве по проведению анализа «затраты-результат»:

- показатели затрат и результатов должны рассчитываться в сравнительном ключе, т.е. соизмерять различные альтернативы, включая *status quo* («не делать ничего»);
- показатели затрат и результатов должны покрывать выгоды и потери всех граждан Новой Зеландии;
- показатели затрат и результатов должны рассчитываться на длительный горизонт («на всю жизнь», *whole of life*);
- результаты должны быть определены в терминах готовности платить (*willingness to pay*), а затраты - на основе альтернативных издержек от использования бюджетных средств (*opportunity costs*);
- стоимостные оценки результатов и затрат должны корректироваться с учётом риска и игнорировать мультипликативные эффекты⁴¹;
- стоимостная оценка должна базироваться на рыночных ценах, при отсутствии таковых на методах выявленных предпочтений (*revealed preference methods*);

⁴⁰ Связано с тем, что Руководство для анализа бюджетных расходов затрагивает в большей степени проблематику выбора показателей, а также было составлено значительно позднее, чем Руководством по составлению планов по задачам

⁴¹ Последнее предписание всегда, кроме случая высокой безработицы

- стоимостные оценки должны быть очищены от инфляции и налогов/субсидий;
- отсутствие дублирующих показателей.

Наконец, Руководство по оценке стоимости капитала для предприятий с государственным участием затрагивает узкую проблематику расчёта общественной ставки дисконтирования проектов с государственным участием. Для оценки Руководством рекомендуется использовать модель CAPM (Capital Asset Pricing Model). При этом ведомства и другие распорядители бюджетных средств обязаны использовать уже рассчитанные показатели стоимости капитала (weighted average cost of capital, WACC).

6.4 Опыт Франции

В обмен на предоставление достаточной свободы действий в вопросе распоряжения бюджетными ассигнованиями (возможность перераспределения ассигнований между программами и мероприятиями, переноса остатков бюджетных средств на следующий период (до 3%), принятия министерством многолетних обязательств в дополнение к запланированным бюджетным ассигнованиям⁴²) Законом LOLF была усилена ответственность исполнителей/координаторов программы, а именно: от исполнителя теперь требуется более четко следовать заявленным в программе целям, детально информировать о процессе реализации программы, затем ежегодно представлять отчет о результатах реализации программы и при необходимости нести ответственность за недостижение плановых результативных показателей.⁴³ Предел ответственности сотрудников формируется по министерствам и выносится на голосование отдельно.

Отчеты о результатах реализации программы основываются на анализе степени достижения целевых показателей. Отбор таких показателей выступает одним из ключевых этапов формирования программного бюджета. В мировой практике существует многообразие целевых показателей, используемых для оценки эффективности деятельности правительств, поэтому обычно власти их существенно ограничивают. В частности, во Франции таких ключевых целевых индикаторов около 500 (т.е. максимум до пяти целевых индикаторов на каждую программу), хотя в целом закон о бюджете включает до 1100-1200 показателей эффективности с детализацией для бюджетных органов власти всех уровней, участвующих в ее реализации (примечательно, что на начальном этапе внедрения нового бюджетного законодательства индикаторов было еще

⁴² Budget Reform and State Modernisation in France // Ministry of the Economy, Finance and Industry, Department of Budgetary Reform, 2005.

⁴³ Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts Updated edition - October 2008 // Forum de la performance: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

больше – до 1500). Целевые значения результативных показателей устанавливаются на каждый год в рамках формируемого многолетнего бюджетного периода.

Формирование целей и показателей эффективности программы является прерогативой соответствующих профильных министерств. В итоге в программном бюджете все показатели эффективности группируются по трем критериям:

- критерии эффективности с позиции общественности (граждан) – определяется социально-экономическая эффективность (ожидаемые выгоды от мероприятий для общества в целом, например, снижение времени выявления заболеваний, повышение эффективности профессиональной интеграции),
- с позиций потребителя – оценивается качество услуг (например, снижение времени реагирования полиции на вызовы, внедрение новых технологий подачи деклараций и уплаты налогов),
- с позиций налогоплательщиков – определяется управленческая эффективность/результативность (например, снижение расходов на налоговое администрирование, снижение расходов на эксплуатацию дорог).

В связи с необходимостью повышения контроля за эффективностью госрасходов была усилена роль Счетной палаты (State Audit Office) в вопросе проверки государственной финансовой отчетности и образована в 2001 году новая, независимая от других министерств Межведомственная комиссия по аудиту программ (Le Comité interministériel d'audit des programmes – CIAP). В частности, основными задачами CIAP стали:⁴⁴ помощь во внедрении принципов LOLF для каждой программы; гарантирование актуальности и достоверности информации, прилагаемой к законопроекту о бюджете; оценка целесообразности разбивки средств, выделяемых на программу, по мероприятиям; оценка степени реализации стратегии; оценка качества бюджетирования с нуля для целей выделения средств; оценка объема затрат по каждому мероприятию; оценка достоверности результатов, представленных в отчетах об исполнении; оценка объективности в обосновании отклонений фактических результатов от плановых.

При этом особо стоит подчеркнуть, что оценка CIAP не затрагивает вопросы целесообразности самих программ и не проверяет наличия связи между затратами и результатами. Раз в год совместно со Счетной палатой Франции CIAP производит рассылку перечня программ, подлежащих аудиту. Аудит проводится группой из трех аудиторов разных министерств, один из которых должен находиться на службе

⁴⁴ Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts Updated edition - October 2008 // Forum de la performance: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

министерства, за которым закреплена программа, подлежащая аудиту. Методика аудита программ является общей для всех министерств.

Работа по аудиту завершается формированием отчета, в котором изложены замечания и рекомендации соответствующему министерству по улучшению внедрения принципов LOLF и качества предоставляемой информации. Далее данное министерство дает комментарии относительно замечания аудиторской группы. И затем СИАР формирует коллективное мнение по каждому проведенному аудиту, в том числе с учетом ответных комментариев министерства. Аудиторские отчеты и обобщенные мнения СИАР (а также, например, персональный состав государственных служащих и их заработная плата) не публикуются в открытом доступе, но они доступны для парламента и Счетной палаты. По результатам всех аудиторских проверок за год СИАР публикует доклад, в котором представлены основные предложения по повышению качества управления в рамках LOLF и качества информации, используемой при разработке законопроектов.

Для целей повышения качества аудиторской оценки в 2003 году была принята «Хартия оценивания государственных политик и программ», которая содержит семь принципов оценивания: множественность точек зрения (с позиций государственного управления, демократии и академической дискуссии), дистанцирование (беспристрастность оценки), компетентность оценщика, уважение личности (уважение прав, неприкосновенности и безопасности всех сторон-участниц), прозрачность (четкость изложения результатов оценки, используемых методов, критериев и т.д.), своевременность оценки, ответственность (распределение обязанностей между оценщиками). Наконец, следует отметить, что не все расходы входят в программный бюджет. В частности, в непрограммную часть бюджета включается финансирование администрации Президента, судебных инстанций, а, следовательно, к ним не применяются критерии для оценки эффективности.

6.5 Опыт ЮАР

Каждое ведомство в ЮАР представляет отчет комитета по аудиту в составе всей своей финансовой отчетности. Всего в данный пакет входит более десяти различных документов отчетности⁴⁵. Во всех государственных организациях в ЮАР есть комитеты по внутреннему аудиту в рамках коллегиальных руководящих органах. При этом несколько государственных ведомств могут иметь общий комитет, ответственный за внутренний аудит. В ЮАР также существует высший орган, осуществляющий внешний

⁴⁵ Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение: Справочник / Под общ. ред.: Лаврова А.М., Ястребовой О.К. – М., 2009.

аудит в рамках государственных финансов – Управление генерального аудитора. Внешний аудит проводится по трем типам, описанным в соответствующем законе: аудит эффективности; финансовый аудит; аудит законности.

Все программы, реализуемые в ЮАР, должны содержать показатели результативности. Рассмотрим более подробно методику применения таких элементов программного бюджетирования, как желаемые результаты (outcomes) и конечные показатели реализации программы (outputs).

Желаемые результаты (outcomes) в рамках программ в ЮАР подразделяются на измеряемые результаты (outcome measures) и индикаторы результативности (outcome indicators). Кроме того, желаемые результаты могут выступать в качестве отображения общих целей деятельности министерства (например, улучшение качества жизни населения или увеличение продолжительности жизни в ЮАР). Измеряемые результаты представляют собой желаемые результаты, которых хочет добиться Правительство. Примерами измеряемых результатов в ЮАР являются «повышение доли здорового населения», «повышение процента населения, которые чувствуют себя в безопасности». Данный тип желаемых результатов (outcomes) должен предоставлять информацию о возможном влиянии планируемых результатов (outputs). Индикаторы результативности (outcome indicators) выступают в роли альтернативы измеряемым результатам (outcome measures) и применяются в ситуации, когда необходимо измерить те желаемые результаты (outcomes), эффект от которых трудно измерить или информацию по которым сложно собрать. Индикаторы результативности (outcome indicators) в ЮАР обычно представляют собой конкретный статистический показатель (количество угонов автомобилей, количество людей заболевших туберкулезом, уровень рецидивистов в правоохранительной системе, количество семей, полностью зависимых от грантов в рамках социального обеспечения)⁴⁶.

В свою очередь, конечные результаты деятельности в рамках программ (outputs) в ЮАР измеряют, насколько хорошо расходы в рамках программ способствуют достижению конечных результатов внутри программы или достижению результатов, заявленных в программе CMS на национальном уровне. Конечные показатели результативности программ (outputs) и играют ключевую роль в планировании и бюджетировании, так как используются для измерения и оценки того, насколько эффективно и продуктивно были использованы ресурсы для достижения стратегических

⁴⁶ South Africa's Medium Term Expenditure Framework – Effective Expenditure for development, 2007.

ведомственные приоритетов. Конечные результаты деятельности в рамках программ (outputs) представляют собой вычисление усилий, затраченных на совершение деятельности, отображая, таким образом, качество предоставленных услуг конечному потребителю. Примеры использования данного показателя встречаются во всех ведомственных программах, в следствие чего являются крайне разнообразными и включают в себя: количество грантов, предоставленных молодым ученым, количество произведенных ведомством проверок в той или иной сфере, количество выполняемых ведомством операций (финансовых, организационных) в той или иной сфере, количество выпускников вузов (ежегодно). Оценка конечных результатов может быть использована лишь в случае, когда конечные результаты деятельности в рамках программы измеримы.

Для анализа результативности программ, в ЮАР также используются специальные индикаторы оказания услуг (service delivery indicators). Данные индикаторы являются одним из типов конечных результатов деятельности в рамках программ (outputs) и используются для измерения определенных аспектов деятельности, которые трудно измерить или информацию по которым сложно собрать. Как правило данные индикаторы выражаются в количественных показателях.

Необходимо отметить, что в ЮАР индикаторы оказания услуг (service delivery indicators), отражающие конечные результаты деятельности в рамках программ (outcome) подразделяются на 4 типа:

1) Показатели, отражающие количество, объем, или уровень предоставленных конечному пользователю услуг в рамках реализации программы (quantity indicators). Данные показатели являются наиболее простым примером конечного результата деятельности в рамках программы (outcome) и сосредоточены на измерении уровня произведенных товаров или поставленных услуг, а также могут отражать ряд дискретных результатов. Подобный тип показателей должен применяться, когда трудно произвести точную спецификацию результатов деятельности, ведомство обладает малым количеством статистических данных в следствие короткого времени использования конечного показателя результативности (outcome)⁴⁷.

2) Показатели, отражающие качество услуг, предоставленных конечному пользователю (quality indicators). Главным преимуществом данного типа показателей является то, что они отображают стандарты предоставления услуг на основе потребностей конечных получателей. Они являются важным элементом измерения качества

47 South Africa's Medium Term Expenditure Framework – Effective Expenditure for development, 2007.

предоставляемых услуг и результативности деятельности ведомства в рамках программы, так как дисциплинируют поставщиков услуг.

3) Показатели, отражающие временной срок, необходимый для реализации заявленных целей (timeliness measures). Данный тип показателей применяется в случае, если срок предоставления услуги конечному пользователю значителен. Показатели представляют собой измеримые сроки предоставления услуги.

4) Показатели, отражающие стоимость ресурсов, затраченных на реализацию поставленных в рамках программы целей (cost measures). Данные показатели показывают, были ли достигнуты конечные результаты деятельности программы на основе анализа уровня использования заявленного финансирования для их реализации. Данные показатели могут отражать как стоимость самих конечных результатов, так и оценивать уровень затраченных средств на мероприятия внутри программ. Показатели этого типа применяются для оценки насколько эффективно ведомство использует выделяемые средства и могут быть использованы для сравнения деятельности разных ведомств⁴⁸.

6.6 Опыт Бразилии

Бразильская практика оценки эффективности государственных расходов (public financial management) была запущена для того, чтобы через набор показателей производить оценку и мониторинг работы всего государственного аппарата. Система оценки эффективности государственной бюджетной системы (PEFA Program) включает в себя 28 индикаторов которые оценивают эффективность работы различных элементов внутри бюджета. В качестве основы для данной системы используются индикаторы, включенные в различные международные статистические базы данных и системы оценок (GFS, IPSAS, INTOSAI). В общем и целом, в рамках данной системы оценки можно выделить 6 основных направлений по которым производится мониторинг и оценка⁴⁹:

1) Надежность бюджетной системы (проводится оценка того, насколько реалистичными являются параметры бюджета, а также производится оценка того, как реализуется бюджет (на основе отчетов о деятельности министерств));

2) Прозрачность бюджетной системы (производится оценка того, насколько информация о бюджете доступна для общества);

⁴⁸ South Africa's Medium Term Expenditure Framework – Effective Expenditure for development, 2007.

⁴⁹ Brazil Federal Public Financial Management Performance, based on the PEFA Methodology, 2009

3) Соответствие бюджетных расходов приоритетам государственной политики (насколько расходы ведомств в рамках программ соответствуют приоритетам деятельности государства);

4) Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета (в рамках данного направления содержится самое большое количество индикаторов, в частности, производится оценка эффективности сбора налоговых платежей, производится оценка эффективности внутреннего аудита, а также производится оценка эффективности расходования средств в сфере государственных закупок);

5) Качество учета, документации и отчетности (в рамках данного направления производится анализ в рамках таких индикаторов как: своевременность и регулярность отчетности на уровне ведомств Бразилии, наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги, а также оценивается качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета Бразилии в течении года);

б) Внешний контроль и аудит.

Таким образом, в рамках данных шести направлений используется набор из 28 показателей, которые и измеряют операционную эффективность всей финансовой системы Бразилии, правительства, отдельных ведомств и законодательной власти. Каждый индикатор содержит в себе один или несколько измерений, для того чтобы оценить ключевые элементы процесса управления государственными финансами. В рамках оценки каждому индикатору выставляется рейтинг, где А- наивысший рейтинг, а D - минимальный. Следует отметить, что в рамках системы используется два метода подсчета⁵⁰:

- Метод 1 (M1) используется для всех простых одномерных показателей, в случае когда низкий показатель эффективности по одному параметру в рамках индикатора может повлиять на хорошую производительность всего индикатора в целом;
- Метод 2 (M2) основан на усреднении всех показателей внутри индикатора. Данный метод используется для некоторых многомерных показателей, когда низкий показатель эффективности по одному параметру в рамках индикатора не обязательно может повлиять на хорошую производительность всего индикатора в целом.

⁵⁰ Brazil Federal Public Financial Management Performance, based on the PEFA Methodology, 2009

В качестве примера, рассмотрим индикаторы (таблица 13) эффективности в рамках системы оценки эффективности бюджетной системы Бразилии (PEFA Program).

Таблица 13 – Примеры индикаторов эффективности в рамках Системы оценки эффективности бюджетной системы Бразилии (PEFA Program)

Название индикатора	Метод подсчета
Надежность бюджетной системы	
Совокупные расходы бюджета по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом	M1
Мониторинг расходной части бюджета	M1
Совокупные доходы бюджета по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом	M1
Прозрачность бюджетной системы	
Классификации в рамках бюджета	M1
Полнота информации, указываемой в бюджетной документации	M1
Объем неучтенных государственных операций	M1
Прозрачность межбюджетных отношений	M2
Доступ общества к основным документам в рамках бюджетной документации и отчетности ведомств	M1
Соответствие бюджетных расходов приоритетам государственной политики	
Упорядоченность и участие всех ведомств в ежегодном бюджетном процессе	M2
Долгосрочный анализ элементов финансового планирования, политики государства в рамках расходов и бюджетирования	M2
Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета	
Эффективность налоговой оценки	M2
Эффективность сбора налоговых платежей	M1
Эффективность внутреннего аудита	M1
Эффективность расходования средств в сфере государственных закупок	M2
Качество учета, документации и отчетности	
Своевременность и регулярность отчетности на уровне ведомств Бразилии	M2
Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги	M1
Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета Бразилии в течении года	M1
Внешний контроль и аудит	
Сфера применения и качество внешнего аудита	M1
Законодательное изучение внешних аудиторских отчетов	M1

Источник: PEFA Program 2009

Рассмотрим описание и примеры индикаторов в рамках направления “Надежность бюджетной системы” более подробно в таблице ниже (таблица 14):

Таблица 14 – Показатели и объяснения к индикаторам в рамках направления “Надежность бюджетной системы” в рамках Системы оценки эффективности бюджетной системы Бразилии (PEFA Program) в 2009 году

Индикатор	Рейтинг	Краткое описание результата
Совокупные расходы бюджета по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом	B	Отклонения между реальными и планируемыми расходами в рамках бюджета составили: 2006 год: -4,7% 2007 год: -6,4% 2008 год: -6,3%
Мониторинг расходной части бюджета	A	Достоверные и полные данные предоставлялись на всем протяжении бюджетного процесса
Совокупные доходы бюджета по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом	A	Фактический уровень доходов в рамках бюджета была выше 100% в течение двух лет 2006 год: 99,95% 2007 год: 100,34% 2008 год: 104,34%

Источник: PEFA Program 2009

Как отмечалось ранее, рейтинг выставляется на основе анализа параметров в рамках индикатора. В качестве примера рассмотрим индикатор “эффективность расходования средств в сфере государственных закупок” (данный индикатор в 2009 году имел рейтинг B+) в рамках направления “предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета” (таблица 15).

Таблица 15 – Пример параметров индикатора “эффективность расходования средств в сфере государственных закупок” в рамках направления “предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета” в рамках Системы оценки эффективности бюджетной системы Бразилии (PEFA Program) в 2009 году

Описание параметра	Результат	Краткое описание результата
Использование процедуры открытого конкурса на присуждение контрактов, в случае когда сумма контракта превышает установленные пороговые значения	A	Подавляющее число таких контрактов будут опубликованы в открытом доступе
Наличие и обоснования для использования менее конкурентных методов закупок	A	Существуют четкие правовые нормы для оправдания применения подобных методов
Наличие и функционирование механизма подачи жалоб в рамках государственных закупок	C	Подобный механизм существует, однако характеризуется большим количеством заявок, в следствии чего ответственный орган не в состоянии обработать все жалобы в короткий срок времени и зачастую принятие решения по жалобе затягивается

Источник: PEFA Program 2009

Заключение

Анализ подходов к оценке результативности долгосрочных целевых программ в развитых и развивающихся странах позволил выявить основные тенденции в управлении государственными финансами и сделать следующие основные выводы:

1) Существенных межстрановых различий в использовании макроэкономических прогнозов для планирования основных параметров бюджета не выявлено. Во всех рассмотренных странах долгосрочные прогнозы социально-экономического развития и оценки основных параметров налогово-бюджетной политики разрабатываются на этапе планирования бюджета и включаются в бюджетную заявку правительства. Межстрановые особенности формирования прогнозов заключаются в горизонте планирования, использовании набора исходных/выходных данных и моделей расчета, в методах/уровне корреляции макроэкономических прогнозов и параметров бюджетной политики.

2) Выявлены особенности согласования/интеграции стратегического и бюджетного планирования в различных странах, которые обусловлены различиями в полномочиях органов исполнительной власти, и спецификой бюджетного планирования.

3) Имеются существенные различия и в подходах к согласованию и координации деятельности ведомств/агентств на уровне федерального правительства и центра/регионов при реализации долгосрочных целевых программ, что связано с межстрановыми особенностями системы управления финансами.

4) Проведенный анализ организационно-распорядительных документов, используемых для оценки результативности долгосрочных целевых программ, выявил межстрановые различия в степени их императивности. В некоторых странах (США) руководства Администрации Президента для министерств/агентств носят директивный характер, в то время как в Канаде документы Кабинета министров для ведомств разрабатываются в формате рекомендаций.

Список использованных источников

- 1 Brazil Federal Public Financial Management Performance, based on the PEFA Methodology, 2009
- 2 Brazil Public Financial Management Performance//World Bank, 2009
- 3 Budget Reform and State Modernisation in France // Ministry of the Economy, Finance and Industry, Department of Budgetary Reform, 2005
- 4 Clift B. Economic Policy-Making in France After the Crisis // Department of Politics and International Studies, University of Warwick, November 2013
- 5 CPB (2010) CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing // <http://www.cpb.nl/>
- 6 Demonstrating Performance. A Primer for Expenditure Reviews. Prepared by the Treasury. August 2008
- 7 Estimating the Cost of Capital for Crown Entities and State-Owned Enterprises. Prepared by the Treasury. October 1997
- 8 From Line-item to Program Budgeting / ed. by John M.Kim, Korea Institute of Public Finance and World Bank <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>
- 9 Guide to Social Cost Benefit Analysis. . Prepared by the Treasury. July 2015
- 10 Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts Updated edition - October 2008 // Forum de la performance: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>
- 11 Hawke L. (2007) Performance Budgeting in Australia //OECD Journal on Budgeting, №7.
- 12 <http://www.gcis.gov.za/content/about-us/chief-directorates/clusters>
- 13 http://www.pempal.org/data/upload/files/2015/03/pempal-visit_konstantin-makrelov_eng.pdf
- 14 <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2015/enebooklets/Vote>
- 15 Jong M., Beek I., Posthumus R. (OECD 2013) Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands // OECD Journal on Budgeting – Vol. 2012/3.
- 16 Managing for Outcomes Output Plans Guidance for Departmentsю Prepared by the Steering Group Managing for Outcomes. December 2002
- 17 OECD (2013) 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. The Metamorphoses of Performance Budgeting // OECD Conference Centre, Paris
- 18 Robinson M. Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence // Independent Evaluation Group, International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2013

- 19 South Africa's Medium Term Expenditure Framework – Effective Expenditure for development, 2007.
- 20 Stability Programme for France 2015–2018 // Ministère économique et financier, April 2015
- 21 Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3
- 22 Бюджетный комитет Конгресса. Macroeconomic Effects of Alternative Budgetary Paths. February 5, 2013. Report. CBO. <https://www.cbo.gov/publication/43769>
- 23 Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России/ Марусова О.А, РАНХиГС, 2013
- 24 Информация официального сайта Нидерландского бюро по анализу экономической политики <http://www.cpb.nl/en/what-does-cpb-do>
- 25 Исследование влияния программного целевого подхода на бюджетный процесс, пути совершенствования методологии и информационной системы формирования бюджета ориентированного на результат/Отчет по НИР под ред. Соколова И.А.- М., 2011
- 26 Казначейство ЮАР, <http://www.treasury.gov.za/ministry/>
- 27 Министерство финансов ЮАР, <http://www.treasury.gov.za/ministry/>
- 28 Организация бюджетного процесса: межстрановое сравнение: Справочник / Под общ. ред.: Лаврова А.М., Ястребовой О.К. – М., 2009.
- 29 Официальный сайт Government Finance Officers Association <http://www.gfoa.org/financial-forecasting-budget-preparation-process>
- 30 Портал канадского правительства, https://www.ic.gc.ca/eic/site/034.nsf/eng/h_00079.html