

## **ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ ПО КЛЮЧЕВЫМ ВОПРОСАМ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА**

### **Соображения по поводу введения программного бюджетирования**

#### **Вступление**

Было уже 11 часов вечера, когда Борис Бакович снял очки и потер уставшие глаза. Борис Бакович был старшим советником Министра экономики и финансов и это был уже не первый вечер, когда он засиживался допоздна изучая бюджетные заявки, которые подали отраслевые министерства. Завтра министр должен подать окончательный проект бюджета на обсуждение кабинета министров перед подачей проекта в парламент. Обсуждения проекта бюджета уже закончились, сотрудники министерства прошли через большие трудности, пытаясь найти баланс между бюджетными заявками, поступившими из различных министерств. На каждом заседании, посвященном обсуждению проекта бюджета, министерства приводили свои доводы в пользу получения дополнительного финансирования для того или иного направления работы их министерства. Обычно их запросы намного превышали лимиты финансирования, предложенные МЭФ, и бюджетные заявки приходилось урезать. Такая процедура стала уже привычной и повторялась из года в год – министерства требовали дополнительного финансирования и при этом не предоставляли достаточного обоснования, а МЭФ урезало их бюджетные заявки.

Заседания с представителями отраслевых министерств, как правило, длились долго и однообразно – обсуждалось насколько обоснованы сметы затрат на такие статьи расходов, как топливо, командировки и офисное оборудование. МЭФ опиралось на определенные сметные нормативы, которые зависели от размера соответствующего министерства. Также принимались во внимание уровни бюджетных ассигнований прошлого года с поправкой на инфляцию и колебания обменного курса. Сотрудники, сводящие бюджет, не очень разбирались в особенностях работы министерств, с которыми они встречались; они видели свою основную задачу в том, чтобы минимизировать общие затраты. Представители отраслевых министерств сетовали на то, что они недополучают средства для реализации конкретных программ, однако не существовало методики проверки эффективности расходования тех средств, которые они уже получили из бюджета.

Предполагалось, что при принятии бюджетных решений следовало руководствоваться трехлетней Стратегией национального развития (СНР), принятой год назад. На практике, МЭФ сталкивалось с трудностями, пытаясь найти способ отразить в бюджете широко очерченные стратегические направления СНР. Бюджетные ассигнования выделялись министерствам и ведомствам. Большинство из стратегических направлений СНР выходило за рамки структур отдельных министерств, некоторые из этих направлений были по сути своей межведомственными. Правительство испытывало трудности в том, как продемонстрировать зарубежным партнерам эффективность реализации СНР; парламент тоже жаловался на то, что в бюджетных документах не просматриваются изменения, связанные с ориентацией на СНР.

Отчетность по выполнению бюджета тоже лишь частично улавливала информацию, отражающую стратегические направления политики правительства. МЭФ в своей финансовой отчетности показывало только возрастание бюджетных ассигнований в определенных секторах, но построены эти отчеты были таким образом, что отражали только изменения затрат по определенным позициям в бюджетах министерств (например, топливо, материальное обеспечение, зарплата).

Сиюминутной задачей для Бориса было разработать методику, которая позволила бы министру более эффективно оценивать варианты перераспределения средств внутри бюджета. Финансовые возможности были ограниченными и ожидать значительного роста бюджета было нереально. Для того, чтобы повысить бюджетные ассигнования на одни министерства, надо было ограничить финансирование других. Но для МЭФ представляло сложность оценить эффективность использования средств при увеличении финансирования. Какое влияние на бюджет окажет ориентация на национальный стратегический приоритет по увеличению производства сельскохозяйственной продукции на севере страны? Как МЭФ или парламент могут убедиться, что выделенные средства были потрачены именно с этой целью? Аналогично, если МЭФ предлагало сокращение бюджетного финансирования того или иного министерства, оно сталкивалось с трудностями при оценке влияния этого сокращения на конкретные направления работы.

Один из коллег Бориса по МЭФ недавно рассказал ему о бюджетной реформе, проведенной в большинстве стран ОЕСР. В некоторых странах она называлась программное бюджетирование (program budgeting), в других – бюджетирование на основе достигнутых результатов (performance budgeting). В каждой стране были свои особенности, но основная идея реформы заключалась в том, что основная цель бюджетного финансирования была достижение результатов, а не контроль за расходованием средств на конкретные бюджетные позиции. Он много слышал об индикаторах эффективности работы (performance indicators) и показателях отчетности, но он начинал путаться, когда начинали сравнивать «результатирующий продукт» (“outputs”) и «эффект, результат» (“outcomes”). Он не был уверен, что методики, применимые в Австралии или Новой Зеландии, будут применимы и в его стране.

Думая о том, стоит ли предложить программное бюджетирование в качестве новой реформы, он начал анализировать, какие трудности могут возникнуть у МЭФ в этой связи. Он насчитал следующие:

- a) Потенциал МЭФ ограничен. Все сотрудники загружены текущей работой по подготовке годового бюджета по существующей методике, откуда взять людей для выполнения дополнительной работы?
- b) Потенциал отраслевых министерств еще более ограничен, по сравнению с МЭФ. Обычно бюджетные заявки отраслевых министерств готовились административными отделами, которые имели весьма смутное представление о стратегических задачах министерства; для них это была техническая задача - не более того. Возможно ли переподготовить персонал отраслевых министерств, и если да, то как много понадобится на это времени?

- с) Казначейский отдел МЭФ и некоторые зарубежные партнеры настаивали на том, что основным приоритетом должен быть финансовый контроль. А в его понимании программное бюджетирование большее внимание уделяло достижению результатов, а не контролированию получения средств. Не является ли это неразрешимым противоречием, когда одно приходится приносить в жертву другому? Как должна измениться методика отчетности о расходовании бюджетных средств, применяемая казначейством?
- д) Парламент уже привык работать в сложившемся формате. Насколько они готовы к переменам? Им нравятся сравнения с бюджетом предыдущего года, новшества все осложняют.
- е) Министерства привыкли работать в сложившемся формате. Как они отнесутся к переменам; насколько они соответствуют их интересам? Не будут ли они относиться к этой реформе, как к чему-то навязанному МЭФ?

Перед тем как предложить эту реформу министру, Борис решил составить план действий, который бы помог побороть обозначившиеся трудности. Если министр или парламент отнесутся к этому предложению как к попытке скопировать то, что было сделано в Новой Зеландии, то, он знал, что они не поддержат эту реформу. Он был уверен, что некоторые элементы программного бюджетирования могли быть полезными, но вопрос состоял в том, как применить их в конкретных условиях.

**Поставьте себя на место Бориса и обсудите следующие вопросы:**

1. Как он сможет убедить различных участников бюджетного процесса в том, что усилия по внедрению программного бюджетирования оправданы? Какие стимулы могут подвигнуть их к изменению существующей привычной практики?
2. Как решить проблему ограниченных возможностей МЭФ и отраслевых министерств? Какую выбрать последовательность внедрения элементов реформы и каких реальных результатов можно ожидать по итогам каждого из нескольких последующих лет?
3. Какие рекомендации можно дать по разработке программ и мероприятий с тем, чтобы (а) министерства воспринимали их как 'свои', и (б) чтобы они отражали основные приоритеты правительства?
4. Что можно предложить в качестве реалистичной стратегии разработки содержательных индикаторов измерения эффективности с течением времени, и кем и как может использоваться эта информация?
5. Как он может убедить казначейство в том, что оно не потеряет контроль над финансовой ситуацией в стране, а также в том, что ситуация с задолженностями не ухудшится?
6. Какие изменения в работе персонала, занимающегося сводом бюджета, могут потребоваться, чтобы способствовать эффективному внедрению реформы?

Какие изменения могут произойти в практике взаимодействия МФ и отраслевых министерств в процессе подачи и оценки бюджетных заявок?