

Программно-целевое бюджетирование – на повестке дня реформ в Европе и центральной Азии

Размещено Деяной Аубри, советником сети EMPAL PFM

Министерства финансов 18-и стран Европы и центральной Азии провели встречу 27-29 марта



2012 г. в районе озера Бохинж, Словения¹, с тем, чтобы обменяться опытом работы в сфере программно-целевого бюджетирования. Во встрече приняли участие 57 членов практикующего сообщества по бюджету (ПСБ) сети взаимного обучения и обмена опытом в области управления государственными финансами (РЕMPAL).² Презентации были представлены Всемирным банком, МВФ и GIZ. О ходе

реформ рассказали представители Франции, Австралии, Словении и Польши.

Всемирный банк разъяснил терминологию, ввиду того, что в практике встречается значительное разнообразие терминов (например, программно-целевое бюджетирование, бюджетирование, ориентированное на результат). Термин **«программно-целевое бюджетирование»** используется в случаях, когда бюджетные расходы классифицируются по задачам (результатам и итоговым показателям), а не только по экономическим категориям (исходным ресурсам, таким, как зарплаты) и организационным категориям. Термин «бюджетирование, ориентированное на результат» (либо бюджетирование, отправной точкой которого являются показатели деятельности) используется для обозначения более широкого ряда инициатив, которые призваны укрепить связь между выделенным финансированием и достигаемыми результатами за счет использования информации о результативности деятельности при принятии решений о распределении ресурсов. В рамках проводимых реформ обоих видов бюджетирования, таким образом, необходимо составление такой информации, которая даст возможность распределить приоритеты расходования средств и повысит уровень прозрачности и подотчетности правительства.³

¹ Озеро Бохинж – это самое крупное ледниковое озеро Словении. В длину оно составляет 4.2 км, в ширину – 1 км. Его глубина – 45 метров. См. <http://www.slovenia.info/>

² REMPAL – это сеть профессионалов управления государственными финансами из 21 стран, которые делятся информацией и практикой работы в области бюджета, казначейства и внутреннего аудита. Центр повышения квалификации в области финансов, расположенный в Словении, выступает в роли Секретариата сети REMPAL. На настоящем этапе, основными финансовыми либо нефинансовыми донорами являются Всемирный банк, Секретариат по экономическим делам Швейцарии (SECO), Министерство Финансов Российской Федерации, ОЭСР/Sigma and GIZ.

³ Источник : презентация Ивора Бизли, Всемирный Банк, 'Программно-целевое бюджетирование – концепции и терминология', представленная на семинаре ПСБ в марте 2012. Робинсон (см. ссылку 14) отмечает, что программно-целевое бюджетирование является одним из разновидностей бюджетирования, ориентированного на результат» и говорит о нецелесообразности проведения каких-либо различий между ними (стр. 15).

Большинство стран-членов РЕМПАЛ уже внедрили отдельные элементы программно-целевого бюджетирования, включая выявление программ, формулировку задач программ, распределение расходов между программами, и отбор информации о результативности деятельности. Тем не менее, качество информации о результате деятельности остается низким. Зачастую не ведется систематический сбор информации, и она оказывает лишь незначительное влияние на принятие бюджетных решений.⁴

МВФ предостерег, что простого сбора информации о результатах деятельности недостаточно для того, чтобы оказать влияние на принимаемые решения в бюджетной области. Необходим и систематический обзор результатов деятельности для оценки влияния программ на выгодоприобретателей и граждан. Такие всесторонние обзоры, которые оценивают эффективность больших расходных программ, осуществляемых правительством, могут предоставить информацию в целях рационализации расходов и улучшения качества программ. Регулярный мониторинг и оценка программ также важны для обеспечения того, чтобы информация об эффективности деятельности использовалась для повышения распределительной и операционной эффективности расходов.⁵ В контексте фискальной консолидации, МВФ вынесло рекомендацию о том, что наращивания потенциала в области бюджетирования по этим двум методам недостаточно и что неотъемлемой частью более широкого процесса реформ системы управления общественными финансами является развитие других фискальных институтов.



Информация об эффективности деятельности должна давать информацию для более широкой системы управления эффективностью деятельности. Например, при рассмотрении вопроса о сокращении либо прекращении программы, необходимо учесть все возможные последствия (например, внешние, структурные, управленческие, технические, культурные, и поведенческие).⁶ Более того, показатели эффективности деятельности должны использоваться в сочетании с другими данными. Если они будут

использоваться в отрыве от других данных, они могут дать искаженную картину эффективности деятельности либо могут привести к поведенческим перекосам госслужащих, которые будут стремиться к достижению поставленных задач в ущерб интересам граждан.⁷

⁴ Источник: Деяна Аубри, Всемирный банк, 'Статус реформ: результаты опроса стран РЕМПАЛ до проведения семинара', презентация, представленная на семинаре ПСБ РЕМПАЛ в марте 2012.

⁵ Источник: Брайан Олден, МВФ, 'опыт Юго-восточной Европы в области программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат: роль процесса фискальной консолидации', презентация, представленная на семинаре ПСБ РЕМПАЛ в марте 2012.

⁶ Источник: Льюис Хоук, Всемирный банк, 'управление эффективностью деятельности в государственном секторе Австралии – успешен ли этот опыт?', презентация, представленная на семинаре ПСБ РЕМПАЛ в марте 2012.

⁷ Источник: Ник Мэннинг, Всемирный Банк, 'Увеличение вклада руководящего персонала в программно-целевое бюджетирование', презентация, представленная на семинаре ПСБ РЕМПАЛ в марте 2012.

ОЭСР⁸ распределило по категориям подходы к интегрированию информации об эффективности деятельности в бюджетный процесс. Эти подходы варьируются от слабой интеграции до сильной. В подходе, в котором интеграция наиболее слабая, информация об эффективности деятельности включается в бюджетные документы в качестве вспомогательной информации и не влияет на решения о распределении бюджетных ресурсов. При умеренном варианте интеграции, информация о результативности деятельности используется для того, чтобы предоставить информацию, но не решать вопросы бюджетных распределений. Как правило, модели именно с такой степенью интеграции используются в ОЭСР. В самой сильной форме, решения о распределении ресурсов непосредственно и целиком исходят из показателей результативности деятельности, и бюджетные ассигнования привязаны к формулам. Такой вид бюджетирования, ориентированного на результат, используется только в конкретных секторах (например, здравоохранения), а также в ограниченном числе стран ОЭСР.

Члены сети PEMPAL – Казахстан, Российская Федерация, Армения, Хорватия и Босния-Герцеговина представили информацию о достигнутых ими успехах. После этих презентаций прошли обсуждения приоритетных вопросов, выявленных членами. Самая значительная проблема, с которой сталкиваются многие страны – это то, что информация о результативности деятельности не используется в процессе принятия бюджетных решений. Информации предоставляется либо слишком много, либо ее качество недостаточно хорошее ввиду отсутствия возможностей, воли либо информационных ограничений. Еще одним препятствием является неприятие реформ отраслевыми министерствами. Таким образом, обсуждения в основном касались вопросов укрепления связей между решениями о бюджетных ассигнованиях и информации о результативности деятельности, а также обеспечения проведения реформ в отраслевых министерствах, а также их последовательности.

Основное резюме проведенных обсуждений приведено ниже:

Не существует «передового» подхода к этим вопросам, скорее существует подход «наиболее приемлемого варианта», при котором должен учитываться уникальный контекст каждой страны. Было отмечено, что некоторые ключевые специалисты в области управления общественными финансами (н. Шчик 1997)⁹ рекомендуют на начальном этапе создать основы в качестве основного приоритета. В контексте «наиболее приемлемого варианта» и «создания основ», участники обсудили предлагаемую последовательность реформ, основываясь на опыте стран-членов и приглашенных докладчиков и экспертов:

- Для успешного проведения реформ, необходимо наличие политической воли и общего руководства. Реформы должны внедряться в контексте общего стратегического плана правительства, в котором четко определены приоритеты.
- В самом начале необходимо обратить особое внимание на наращивание потенциала сотрудников Министерства финансов, поскольку в основном они являются ключевым

⁸ Источник : презентация Ивора Бизли, Всемирный Банк, 'Программно-целевое бюджетирование – концепции и терминология', представленная на семинаре ПСБ в марте 2012, в которой приводилась ссылка на классификацию ОЭСР из работы Курристина, Т. (2005 г) - «Информация о результативности деятельности в бюджетном процессе – результаты вопросника ОЭСР за 2005 г», Журнал ОЭСР по бюджетированию, 5(2), стр. 88-131, Париж см. <http://www.oecd.org/dataoecd/4/53/43480959.pdf>.

⁹ Источник: Всемирный банк, руководство по управлению государственными расходами, июнь 1998, см. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

двигателем реформ.¹⁰ Процесс реформ должен с самого начала включать в себя внутренних аудиторов, а также других основных участников (отраслевые министерства, организации гражданского общества, высшие аудиторские учреждения). По мере необходимости следует привлекать техническое содействие со стороны доноров и международных экспертов.

- Должна быть создана система среднесрочного планирования для создания горизонта планирования, охватывающего период более одного года.
- Должна быть создана система стимулов для участия отраслевых министерств. Эта система должна включать в себя достаточную юридическую базу, которая способствует внедрению реформ, при том, что перед Минфином должна стоять задача собирать информацию о результативности деятельности у отраслевых министерств на первоначальном этапе, еще до необходимости принятия более серьезных законодательных требований. Должна быть создана систематическая программа обучения для отраслевых министерств, бюджетных комитетов парламента и основных организаций гражданского общества. Необходимо проводить информирование о выгодах и задачах таких реформ.
- Реформы необходимо сначала внедрять в экспериментальной фазе, для того, чтобы была возможность изучить ошибки. Тем не менее, многие страны предпочитают полномасштабное внедрение с тем, чтобы повысить уровень приверженности реформам. Переход от постатейного бюджетирования требует времени и должен начинаться с простого определения того, что представляет собой программа.¹¹
- После того, как отраслевые министерства и бюджетные организации разработали структуры программ (при помощи и руководстве со стороны Минфина), структуру необходимо анализировать и по мере необходимости настраивать в течение ряда бюджетных циклов. Возможно, понадобится сократить число программ, которых на начальном цикле программно-целевого бюджетирования может оказаться чрезмерное количество, в случае, если они станут препятствием для эффективного бюджетного планирования и управления. После того, как программные структуры прошли точную настройку, ассигнования необходимо осуществлять на основе программ, уделяя особое внимание необходимости соответствующей адаптации процедур исполнения бюджета.
- Меньше – это больше; реформы должны изначально начинаться с нескольких ключевых индикаторов, которые будут полезными для принятия решений различными ключевыми участниками бюджетного процесса. Для того, чтобы в реформы поверили, необходимо, чтобы Минфин использовал информацию о результативности деятельности



¹⁰ GIZ выявило, что в одной трети стран ОСЭР реформы продвигались Минфином, в то время как в другой трети стран, реформы продвигались парламентами этих стран (см. ссылку 12).

¹¹ «Программы – это группа действий правительства в целях достижения конкретных целей, поставленных перед собой правительством». Руководство МФВ по прозрачности налогово-бюджетной политики (2007), источник: <http://www.scribd.com/khan7ven/d/27505756-Imf-Manual>

при вынесении рекомендаций, касающихся решений о бюджетных ассигнованиях.

- Даже «слабый» вариант интеграции информации о результативности деятельности в бюджетный процесс, в соответствии с классификацией ОЭСР (см. выше), является важным инструментом повышения подотчетности и прозрачности. Если вводятся более тесные варианты интеграции, при которых бюджетные ассигнования определяются непосредственно единицами результативности деятельности (например, контракты), существует необходимость сначала протестировать через экспериментальный вариант.
- Реформы должны обеспечивать положение дел, при котором менеджеры структурных единиц становятся подотчетными за финансовые и нефинансовые показатели деятельности. Для обеспечения такой подотчетности, программы можно оставить в существующих организационных границах, но в любом случае, ответственность за управление программой должна быть четко отведена структуре и менеджеру программы. Делегирование ответственности за бюджетное планирование и выполнение бюджета менеджерам требует, чтобы менеджерам дали полномочия и гибкость в принятии решений о распределении ресурсов (в установленных пределах) для того, чтобы они могли обеспечивать выполнение поставленных задач. Это требует внедрения определенных самостоятельных полномочий в правила исполнения бюджета. Это должно происходить только в случаях, если уже существуют стандарты отчетности, контроля и эффективности деятельности.
- Необходимо внедрить улучшенный формат и форму бюджетной отчетности, которые должны принимать во внимание различные потребности и ожидания различных аудиторий (например, отраслевых министерств, Минфина, парламента, граждан). Другие ключевые участники бюджетного процесса, такие как парламент, аудиторские службы и организации гражданского общества должны пройти обучение для приобретения навыков анализа бюджета, выполненного в формате программ.
- За процессом реформ должно вестись наблюдение и он должен проходить оценку. Можно использовать внутренний аудит для пересмотра, настройки и изменения этих процессов по мере необходимости. Должен внедряться систематический обзор эффективности деятельности в рамках программно-целевого бюджетирования. Необходимо рассмотреть возможность использования информационных технологий, которые могут оказать содействие в процессе бюджетного планирования и подготовки.

Участники подтвердили, что такие реформы – это долгий и продолжающийся процесс, и что даже страны, которых можно считать лидерами, обладающими богатым опытом в области управления результативностью деятельности государственного сектора, постоянно совершенствуют и улучшают существующую у них систему. Например, в ОЭСР, те 26 из 34-х стран, которые внедрились программно-целевое бюджетирование, проводили эти реформы более десяти лет, при том, что потом реформы приходилось углублять.¹²

По программно-целевому бюджетированию планируется проведения дополнительных мероприятий. Упор на этих мероприятиях будет ставиться на нефинансовую информацию о результативности деятельности, а также на способы внедрения реформ на местном уровне. Руководства из различных стран по этой проблематике сейчас распространяются среди членов

¹² Источник: Регина Бернхард, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 'Стратегический подход к бюджетированию, ориентированному на результат', презентация, представленная на заседании ПСБ в марте 2012 г.

сети PEMPAL посредством новой виртуальной библиотеки (www.pempal.org).¹³ Весь набор материалов мероприятия также доступен на сайте PEMPAL:

<http://www.pempal.org/event/eventitem/read/58/132> Общий обзор, повестка дня, и список участников можно найти на сайте <http://www.pempal.org/event/read/58>

¹³ Как часть подготовки к мероприятию, на официальные языки сети PEMPAL (английский, русский и сербо-хорватский) было переведено два документа: «создание стратегического подхода к внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ);и «руководство по бюджетированию, ориентированному на результат», Марк Робинсон (материалы обучения, разработанные центром по обучению оценке и результативности, были переведены с разрешения Секретариата центра. Перевод можно найти среди материалов семинара.