

ОТЧЕТ ОБ ОЗНАКОМИТЕЛЬНОМ ВИЗИТЕ ПО ВОПРОСАМ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ПОЛЬШЕ

Данный документ представляет собой отчет, подготовленный для сети РЕМПАЛ, об ознакомительном визите в Польшу, состоявшемся в начале декабря 2013 года. Отчет содержит информацию о задачах ознакомительного визита; структуре органов государственного управления в Польше; системе сбора и распределения доходов и расходов на уровне административно-территориальных органов власти; истории проведения реформ в области программно-целевого бюджетирования и достигнутом в этом направлении прогрессе. Информация основана на презентациях и обсуждениях в ходе визита, а также дополнена из документов, предоставленных офисом Всемирного банка в Польше. Предварительная версия данного документа была разослана участникам для ознакомления до поездки, чтобы подготовиться к общению с представителями польского правительства.

Цели ознакомительного визита

Во всех странах, представленных в бюджетном сообществе сети РЕМПАЛ, на настоящем этапе в том или ином виде внедряется система программно-целевого бюджетирования, и эта тема рассматривалась в ходе двух основных пленарных встреч, проведенных за последние два года. На одной из этих встреч был продемонстрирован подход Польши к этому вопросу, который вызвал интерес у ряда наших членов, осуществляющих реформы на уровне местных органов власти. Отчеты об этих встречах были опубликованы в блоге МВФ, и их можно найти по следующим адресам в интернете: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/05/program-budgeting-is-on-the-reform-agenda-across-europe-and-central-asia.html> и

<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2013/05/twenty-one-countries-meet-in-albania-to-discuss-program-budgeting-reforms.html>

Таким образом, учитывая интерес, выказанный несколькими странами (Хорватия, Сербия, Болгария, Молдова, Россия, Турция, Украина, Киргизская Республика) в рамках пленарной встречи бюджетного сообщества в 2012 г. и последующих дискуссий в Исполнительном комитете Бюджетного сообщества, было принято решение организовать учебную поездку с целью ознакомления с системой программно-целевого бюджетирования на местном уровне в Польше.

Участников сети РЕМПАЛ интересовал обзор процесса бюджетного планирования в Польше, включая реформы в области внедрения программно-целевого бюджетирования, и как это было использовано для создания, наблюдения, измерения и повышения результативности деятельности на уровне местных органов власти. В данном контексте, были поставлены следующие задачи ознакомительного визита:

- Более подробно узнать о программно-целевом бюджетировании в Польше посредством ознакомления с презентациями принимающей стороны, а также, что более эффективно, в рамках обсуждений с польскими коллегами вопросов, касающихся наиболее оптимальных методов внедрения данных реформ на местном уровне.
- Проанализировать и обсудить с коллегами и экспертами, каким образом подходы, с которыми удалось ознакомиться в рамках визита, могут быть применены в контексте



стран участников (по мере возможности), и каким образом опыт участников может быть полезен для других стран.

Повестка ознакомительного визита включала обзор процессов бюджетного планирования в Польше и ЕС; детальное рассмотрение вопросов, связанных с программно-целевым бюджетированием и показателями результативности; анализ межправительственных отношений, процессов и процедур в рамках программно-целевого бюджетирования в контексте стратегического планирования, а также практические примеры применения программно-целевого бюджетирования в городе Краков и двух регионах Польши. В рамках последнего дня ознакомительного визита участники также обсудили за круглым столом уроки, вынесенные по итогам реформ в Польше и их собственных странах.

Помимо презентаций Министерства финансов (центральный уровень), принимающей стороной ознакомительного визита выступили Управления Маршалов Малопольского и Светокшиского воеводств (на региональном уровне), а также городской совет Кракова (муниципальный уровень). Гжегож Оравек, директор Отдела региональной политики Управления Маршала Светокшиского воеводства, оказал содействие в разработке и координации программы визита. Все организационные и административные вопросы координировала Тамара Майсурадзе-Симич из Секретариата PEMPAL - Центра повышения квалификации в области финансов, Словения (tamara.maisuradze-simic@cef-see.org), а поддержку с техническими вопросами оказала Дианна Обри из Ресурсной команды БС сети PEMPAL от Всемирного банка (deanna.aubrey@hotmail.com). Все затраты участников Бюджетного сообщества были покрыты из бюджета сети PEMPAL.

Повестку, а также все презентации и документы можно посмотреть здесь: <http://www.pempal.org/event/read/99>

Институциональная структура

По системе государственного устройства Польша является республикой. Система управления основана на принципе разделения полномочий и соблюдения баланса между законодательной, исполнительной и судебной властью. Законодательной властью наделены две палаты парламента, Сейм и Сенат. Исполнительной властью наделены Президент Республики Польша и Совет министров, а судебной властью - суды и трибуналы.¹



Начиная с января 1999 г., в Польше действует трехуровневая система местных (административно-территориальных) органов власти (16 регионов/провинций или «воеводств», 314 округов или «повятов», и 2478 муниципалитетов,

¹ <http://www.president.pl/en/about-poland/polish-political-system/>

известных как «гмины»². Крупные города, как правило, обладают двойным статусом - муниципалитета и округа.

На каждом из этих трех уровней функционирует избираемый исполнительный орган власти и совет.

Муниципалитеты (гмины) составляют основу системы самоуправления и отвечают за большинство государственных услуг, предоставляемых на административно-территориальном уровне. Сюда входят: образовательный сектор (детские сады, начальные школы и младшие классы средних школ); местный общественный транспорт; обслуживание и освещение дорог местного значения; содержание городских озелененных зон, мест захоронения, библиотек и общественных центров; водоснабжение, канализация, сбор и вывоз бытовых отходов, распределение электроэнергии и газа³. Несмотря на автономию муниципалитетов, у них есть стимул проводить продуктивную и эффективную деятельность, благодаря общественному давлению и практике сравнения муниципалитетов между собой. Показатели по муниципалитетам публикуются в виду повышения подотчетности, и в случае значительных различий между муниципалитетами в стоимости предоставления услуг, им приходится отчитываться по этому вопросу перед общественностью и снижать цены.

Округа (повяты) напрямую отвечают за ряд сфер (строительство и обслуживание дорог окружного значения, обеспечение работы старших классов средних школ и профессионально-технических училищ, а также некоторых больниц общего профиля и культурных учреждений). Они также выполняют ряд задач от имени центрального правительства, в основном в области социального обеспечения. Главы округов также несут ответственность за управление государственным имуществом.⁴

Регионы (воеводства) представляют центральное правительство на региональном уровне. В отличие от округов и муниципалитетов, на них не возложены функции прямого предоставления услуг гражданам. Их роль заключается в планировании и координировании развития территории в своей юрисдикции. Это подразумевает управление региональными фондами развития ЕС и разработку стратегий развития. Воеводства также отвечают за координирование деятельности других уровней административно-территориальных органов власти в таких областях, как, например, защита окружающей среды, транспорт, территориальное планирование и развитие сельских районов. При этом, на них возложены прямые обязанности по обслуживанию региональных дорог, финансированию региональных железнодорожных путей сообщения, защите памятников истории и культуры, управлению некоторыми культурными, а также медицинскими учреждениями, включая некоторые больницы.⁵ Фонды ЕС координируются через Министерство регионального развития на центральном уровне при надзоре ревизионного органа и аттестующего органа (Министерства финансов) на центральном уровне. Управления маршалов в каждом регионе несут ответственность за инвестиционные расходы. В каждом регионе существует Контрольная

² Источник: Всемирный банк: Польша: "Управление устойчивостью субнационального долга", предварительный отчет Лили Люанд Эмили Скрок (июнь 2013 г.)

³ Источник: Отчет Всемирного банка №52037-PL "Польша – анализ государственных расходов на местном уровне, меры по снижению последствий глобального финансового кризиса", 29 апреля 2010 г.

⁴ Там же

⁵ Там же

палата, осуществляющая мониторинг и контроль над проектами, финансируемыми ЕС. Она проверяет законность вынесенных решений и экономическое обоснование расходов. Существуют также штрафные санкции, такие как возврат средств с процентами, если фонды не осваиваются согласно календарного плана. Начиная с 2014 г., Министерство финансов начнет составлять сравнительную таблицу региональных показателей, единых для всех регионов. Эта практика вводится в целях содействия сопоставительному анализу регионов для повышения действенности и эффективности.

Также существуют бюджетные правила и целевые задачи, обязательные для членов ЕС. Например, дефицит не должен превышать 3% от ВВП, а государственный долг не должен превышать 60% от ВВП. Есть и другие целевые задачи, например, 3% от ВВП должны идти на научные исследования. Согласно календарному плану ЕС, бюджеты составляются на 7 лет. Проводится мониторинг трех уровней показателей: стратегических показателей; конечных показателей; и проектных показателей. Мониторинг проводится Региональным советом правительства, а также Комиссией по контролю над развитием (которые утверждают и принимают годовые отчеты, оценивают эффективность и дают рекомендации региональному Парламенту по внесению изменений). В рамках Департамента регионального развития на центральном уровне есть координатор, который занимается статистическими показателями и координирует подготовку и утверждение годового отчета. Среди контекстных показателей, подверженных мониторингу: ВВП на душу населения в сравнении со средним показателем по ЕС; уровень безработицы/занятости; средний месячный оклад; изменения в структуре населения. Удельные показатели, подверженные мониторингу, включают: воздействие стратегии на ВВП; уровень потребительских расходов; доля пациентов; чистая миграция; и доля экспорта.

Финансирование деятельности и расходы административно-территориальных органов власти

Расходы: Польша – одна из наиболее децентрализованных стран в Европейском Союзе (ЕС), где объем административно-территориальных расходов составляет около 33% от общих расходов правительства. На административно-территориальный уровень также приходится около 60% общих капитальных расходов, в основном в сфере транспорта и коммуникаций.⁶ Около половины структурных фондов ЕС⁷ на административно-территориальном уровне идут на инфраструктурные инвестиции, в особенности в области транспорта, водоснабжения и управления твердыми бытовыми отходами. В рамках программы структурных фондов ЕС на 2007-2013 г., Польше было выделено 67,3 миллиарда евро.⁸ В рамках следующего цикла структурных фондов ЕС на 2014-2020 гг. продолжится поддержка крупных капитальных инвестиций административно-территориальных органов власти с целью сокращения отставания инфраструктуры Польши от городов Западной Европы. Софинансирование большинства из этих инвестиций на административно-территориальном уровне будет обеспечено за счет долговых инструментов.⁹ Европейский социальный фонд выделил Польше более 9 миллиардов

⁶ Источник: Всемирный банк, "Рынок субнационального долга в Польше – положение дел и вызовы в развитии", май 2013 г.

⁷ Структурные фонды ЕС предназначены для регионов ЕС, доход которых составляет менее 75% от среднего ВВП на душу населения в ЕС. На данный момент в ЕС 372 региона.

⁸ Источник: Всемирный банк: Польша: "Управление устойчивостью субнационального долга", предварительный отчет Лили Люанд Эмили Скрок (июнь 2013 г.)

⁹ Там же



евро на 2007-2013 гг., что составило наибольшее ассигнование на "социальную компетенцию" в Европе, и на данный момент идет подготовка в рамках следующего раунда финансирования.

Доходы: Финансовая автономия, предоставленная административно-территориальным органам власти, относительно ограничена. Только муниципалитеты обладают автономией в области доходов, поскольку являются единственной структурной единицей, которая может получать доходы за счет местных налогов (самый крупный из которых – налог на недвижимость), но при этом не вправе устанавливать эти налоги. Пределы таких налогов устанавливаются на центральном уровне. Однако налогово-бюджетная политика муниципалитетов должна проводиться в рамках лимитов, установленных национальным законодательством, которое принимает Парламент.¹⁰ Некоторые административно-территориальные органы власти значительно отличаются друг от друга, по этой причине, была создана система уравнивания. Таким образом, система дает административно-территориальным органам власти доступ к более широкой базе налогов, но при этом сохраняет контроль центрального правительства над инструментами налогово-бюджетной политики, а также дает возможность перераспределять налоговые поступления от более состоятельных территорий к более бедным. Однако это делает административно-территориальный уровень уязвимым к дискреционным решениям центрального правительства.¹¹ На данный момент в Польше идут судебные процессы, в рамках которых муниципалитеты судятся с Министерством финансов за делегирование им определенных задач без соответствующего финансового обеспечения их выполнения.

Административно-территориальные органы власти получают большую часть своих доходов от центрального правительства либо в виде совместно собираемых налогов, либо в виде трансфертов на определенные цели или уравнивание доходов (расчет ведется по фиксированной формуле).

- Самый значительный источник доходов составляет доля от подоходного налога и налога на прибыль организаций, собираемых в централизованном порядке. Эти доли распределяются по источнику происхождения (т.е. по месту сбора налога). На 2009 г., муниципалитетам причиталось практически 40% от подоходного налога, собираемого в их юрисдикции, округам - около 10% и регионам - около 1,6%.¹²
- Второй по значимости источник доходов – это «гранты общего назначения». Самая значительная составная часть этого гранта идет на образовательный сектор. Задача гранта заключается в компенсации затрат административно-территориальных органов власти на обеспечение уровня образования, вмененного им в обязанности. Этот уровень не рассчитывается по формуле, а ежегодно устанавливается бюджетным законом. Министерство образования затем выделяет фонды, исходя из численности учащихся, при этом больший вес в объеме финансирования имеют учащиеся из сельских районов и небольших городов, с особыми потребностями и т.д.
- Другой компонент – это уравнивающая субвенция, которая выделяется тем административно-территориальным органам власти, уровень доходов которых на душу населения от распределяемых налогов (т.е. подоходного налога, налога на

¹⁰ Источник: Томаш Урушек, "Финансовое управление местных органов власти в Польше – некоторые проблемы", Журнал экономики, предпринимательства и менеджмента, том 1, №3, август 2013 г., см. на сайте <http://www.ioebm.com/papers/55-X00017.pdf>

¹¹ Там же

¹² Источник: Отчет Всемирного банка №52037-PL "Польша – анализ государственных расходов на местном уровне, меры по снижению последствий глобального финансового кризиса", 29 апреля 2010 г.

прибыль организаций и местных муниципальных налогов) меньше, чем средний показатель по экономике. При этом формула не ставит себе целью обеспечить полное уравнивание. Например, все округа, в которых доходы на душу населения меньше среднего уровня по экономике, получают трансферт, составляющий 90% от разницы, регионы – 72% от разницы, а к муниципалитетам применяется намного более сложный метод расчета с использованием системы ранжирования, который в целом приводит примерно к похожим показателям.¹³ Механизм уравнивания также финансируется за счет вкладов более состоятельных административно-территориальных единиц.

- Еще один (менее крупный) компонент – это целевые гранты, предоставляемые центральным правительством на четко определенные цели (трансферты в целях финансирования централизованно предписанных программ социального обеспечения, например, пособий на содержание ребенка либо пособий по безработице).

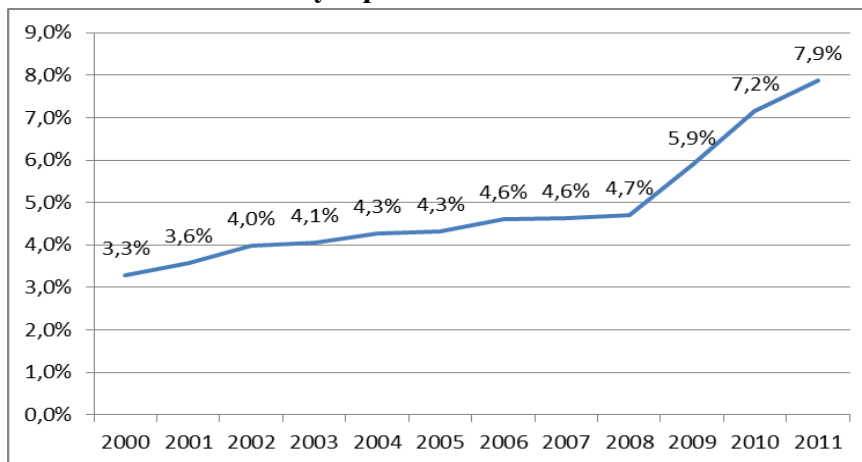
Продолжающаяся децентрализация и экономический спад выявили слабые стороны системы административно-территориального финансирования, притом, что бюджетная деятельность также испытала значительный спад за последние годы. В 2009-2011 гг., уровень субнационального долга более чем удвоился в абсолютных и относительных величинах по причине того, что в результате экономического спада снизились доходы, была сокращена ставка подоходного налога, а также административно-территориальным органам власти были вменены новые обязанности без обеспечения их достаточными объемами финансирования. Удельный вес субнационального долга в общей сумме государственного долга растет (на данный момент 7,9% в 2011 г. и 4,2% от ВВП). Административно-территориальные органы власти вольны наращивать долг, и единственное ограничение – это показатели, заложенные в Законе о государственных финансах. Начиная с 2014 г., будут заменены предыдущие лимиты соотношения долга к доходам, которые не должны были превышать 60%, и соотношение ежегодного объема обслуживания долга к доходам, которое не должно было превышать 15%. Новые правила обслуживания долга в целом сводятся к применению правила сбалансированного бюджета, нормализованного исходя из среднего показателя общего объема долговых обязательств местных органов власти за трехлетний период. Таким образом, учитывая, что с 2011 года доходы должны соответствовать расходам, на практике к инструменту долговых обязательств можно прибегать лишь в целях финансирования инвестиций.¹⁴ От того, насколько разумно административно-территориальные органы власти управляют своими финансами и долговыми обязательствами, зависит, в какой степени они справятся с устойчивым финансированием капитальных инвестиций, которые являются ключевым элементом в долгосрочной перспективе роста Польши.

¹³ Там же

¹⁴ Источник: Всемирный банк, "Рынок субнационального долга в Польше – положение дел и вызовы в развитии", май 2013 г.

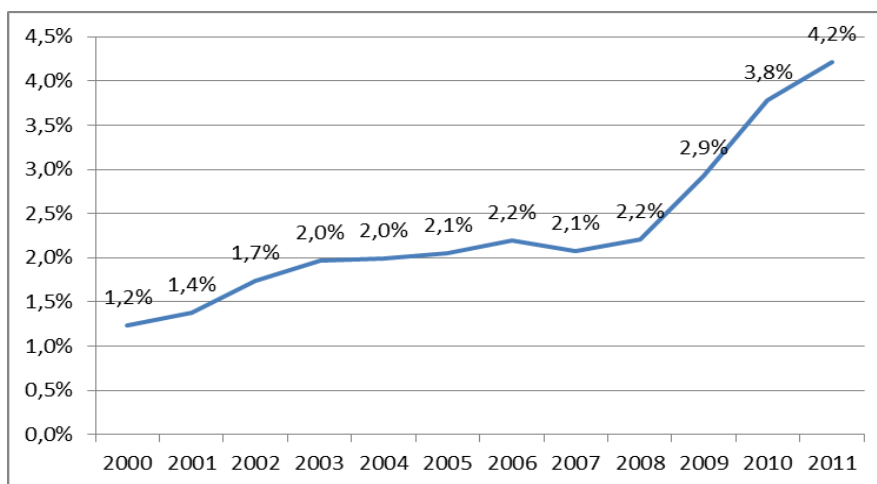


Рис.1 Субнациональный долг, 2000 – 11 гг., как процент от общего государственного долга



Источник: Данные Министерства финансов, из: Всемирный банк, "Рынок субнационального долга в Польше – положение дел и вызовы в развитии", май 2013 г.

Рис.2 Субнациональный долг, 2000 – 11 гг., как процент от ВВП



Источник: Данные Министерства финансов, из: Всемирного банка, "Рынок субнационального долга в Польше – положение дел и вызовы в развитии", май 2013 г.

Реформирование бюджетной сферы с ориентацией на результативность

Программа повышения качества государственного управления в Польше посредством внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результативность, на местном уровне началась в 1989-1990 годах, когда был составлен первый бюджет некоммунистического правительства. Важная тенденция бюджетных реформ 1990-х годов заключалась в серьезном сдвиге в сторону децентрализации. В 1990-х годах были созданы независимые муниципалитеты (гмины), функционирующие по принципу самоуправления. Это стало важным шагом в популяризации идеи, что бюджетное финансирование должно быть привязано к конкретным результатам, с учетом более явных финансовых вливаний на местном уровне. Таким образом, первый бюджет, ориентированный на результативность, был подготовлен в



городе Краков в 1994-1995 годах.¹⁵ Эта система программно-целевого бюджетирования была основана на той, которую Рочестер внедрил в США. В случае Кракова, часть государственных налогов (40% от подоходного налога и 10% от налога на прибыль организаций). Учитывая, что Краков - сравнительно богатый муниципалитет, он должен предоставлять денежные средства на поддержку более бедных муниципалитетов в целях уравнивания.

В Кракове 18 районов, у каждого из которых есть свой бюджет. В городе разработан многолетний финансовый план, и Председатель с бюджетной командой расставляют изначальные приоритеты на основании инвестиций, которые уже в стадии реализации и которые готовы к реализации с полным пакетом документации. Расходы представляются на основании многолетних рамок с информацией по задачам, финансированию, ориентирам, оценкой результатов и общей суммой затрат.

В городе Краков есть два бюджетных подразделения, одно из которых отвечает за текущие, а другое за капитальные затраты. В июле процесс подготовки бюджета начинается с того, что оба бюджетных подразделения представляют прогнозы доходов и расходов на следующий год. Первый проект статей текущих расходов представляется до сентября каждого года. В обязательном порядке расставляются приоритеты, и сметы расходов тесно связаны со стоимостью человеческих ресурсов со ссылкой на планы привлечения сторонних ресурсов, где применимо. Вклад персонала оценивается количеством рабочих часов из расчета 1776 часов в год. Стоимость расходов на час работы персонала рассчитывается путем прибавления расходов на персонал к инвестиционным расходам и деления на общее количество рабочих часов. Определяется стоимость каждой задачи, и назначается координатор. Каждая задача описывается, включая, что должно быть достигнуто и как. В каждом муниципалитете разработана стратегия развития, и каждая задача должна исходить из этой стратегий или, по крайней мере, из законодательного акта, обосновывающего эту задачу. Также указываются потребности граждан, и выделяются важные аспекты экономики и инфраструктуры. Разработан шаблон показателей программно-целевого бюджета для представления информации о результатах и результативности деятельности. Финансовый план задачи разрабатывается более подробно в виду выполнения правил традиционного бюджета. Все данные посылаются информационной системой в бюджетное управление муниципалитета, а затем Председатель представляет бюджет городскому совету до середины ноября. По инвестиционному бюджету, все структурные подразделения должны представить свои планы Казначейству до середины сентября каждого года. Подразделение государственной собственности также оценивает, сколько необходимо на покупку земли, и ведет журнал стратегических (например, спорткомплекс для всех городов) и операционных (одна улица) инвестиций.

15 ноября каждого года каждый муниципалитет должен отправить свой общий бюджет в Региональную счетную палату. Всего существует 16 таких палат, по одной на регион. Отчеты об исполнении также отсылаются в Палаты и в Министерство финансов на центральном уровне. Палаты являются независимыми органами, которые отчитываются перед Министром государственного управления на центральном уровне под присмотром Премьер-министра.

¹⁵ Лукаш Хардт и Маартен де Йонг (2011) "Отчет о повышении качества управления в Польше за счет внедрения системы бюджетирования, ориентированной на результат". См. здесь:

[http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Raport_11-12-01_IMPROVING_THE_QUALITY_EN.pdf/\\$FILE/IMPROVING_THE_QUALITY_EN_.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Raport_11-12-01_IMPROVING_THE_QUALITY_EN.pdf/$FILE/IMPROVING_THE_QUALITY_EN_.pdf) стр.60-61

Согласно Закону об общественной информации, бюджет должен быть опубликован и обнародован.

Несмотря на то, что реформы, направленные на внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результативность, на местном уровне проводятся уже более 18 лет, реформы на уровне центрального правительства – относительно новый феномен. Эти новые реформы направлены на улучшение качества УГФ и укрепление операционной эффективности и распределительных механизмов, внедрение практики многолетнего бюджетирования, а также прозрачности и подотчетности.

Побудил реформы на центральном уровне ЕС, который в своей оценке программы конвергенции для Польши определил бюджетирование, ориентированное на результат, как приоритетную область с точки зрения реформирования системы государственного управления. Реформы на начальном этапе проходили под началом Государственного секретаря Канцелярии Премьер-министра, г-жи Любинской, которая начала реформы и имела опыт внедрения систем бюджетирования, ориентированных на результат, на местном уровне. Г-жа Любинска создала специальный «Департамент государственного бюджетирования, ориентированного на результативность» при Государственном секретариате Канцелярии Премьер-министра, в обязанности которого входила подготовка методологических основ бюджетирования, ориентированного на результативность. Этот департамент заручился поддержкой со стороны межминистерской рабочей группы и независимых экспертов. Были разработаны методологические принципы и бюджетирование, ориентированное на результативность, было пилотировано в разделе бюджета «Наука и высшее образование». Руководство, основанное на международной практике, было разработано в 2006 г. Департамент государственного бюджетирования, ориентированного на результат, сотрудничал со странами, которые уже использовали систему программно-целевого бюджетирования (Франция, Голландия, Словакия) либо находились на том же уровне осуществления реформ (Латвия, Болгария). Передовые примеры внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результативность, были проанализированы в рамках международной конференции, организованной канцелярией Премьер-министра и Всемирным банком, специально в целях разработки рекомендаций на основании уроков, вынесенных Польшей.¹⁶

Полученное руководство в описательной части к Закону о бюджете 2008 года обязывало распорядителей бюджета определять цели, планировать расходы, описывать задачи, разрабатывать показатели и прогнозировать многолетние расходы на эти задачи. Были также внесены поправки в Закон о государственном финансировании. После выборов 2007 года и смены правительства, Министерство финансов взяло на себя программу реформирования. Группа, осуществлявшая реформы, была частично перемещена в Департамент реформирования государственной финансовой системы Министерства финансов. Ход процесса реформирования затем замедлился, по мере того, как Министерство финансов начало пересматривать существующие правила и руководства.¹⁷

16 Касек Л. и Веббер Д. (ред.), 2009, "Текущие вопросы в реформировании налогово-бюджетной сферы в центральной Европе и балтийских странах от 2008 г.: бюджетирование, ориентированное на результат, и среднесрочный прогноз расходов в Новой Европе.

17 Касек Л. и Веббер Д. (ред.), 2009, "Текущие вопросы в реформировании налогово-бюджетной сферы в центральной Европе и балтийских странах от 2008 г.: бюджетирование, ориентированное на результат, и среднесрочный прогноз расходов в Новой Европе.

Несмотря на то, что Парламенту представлялся бюджет, ориентированный на результат, как часть обоснования традиционного бюджета с 2008 года, он прилагался лишь в качестве справки. Ситуация поменялась в 2013 году, когда бюджетирование, ориентированное на результативность, стало юридически обязывающей частью Закона о бюджете. Другие ключевые этапы реформирования включают в себя создание системы отчетности и мониторинга, а также внедрение руководств по эффективному управлению государственными фондами за счет системы многолетнего бюджетирования и разработки подробной базы данных по показателям результативности деятельности. Дальнейшие реформы включают в себя разработку методологических руководств по оценке программ, внедрение информационной системы бюджетирования, ориентированного на результативность, подготовку первого отчета об исполнении бюджета (начиная с 2013 года – по системе бюджетирования, ориентированного на результативность), а также отчета о воздействии бюджетирования, ориентированного на результативность, на систему государственных финансов через несколько лет после его внедрения¹⁸.

Система определяет 16 функций правительства (согласно Классификации функций правительства - COFOG) и по подходу похожа на Францию. 16 функций подразделяются на 800 программ, которые далее разбиваются на подзадачи для операционного и управленческого уровня. По каждой программе разработаны от трех до пяти показателей. Планирование осуществляется на пятилетний период в рамках девяти стратегий развития. Центральное правительство также рассматривает вариант введения процесса анализа расходов, похожего на тот, что проводится в Великобритании. Существует два типа анализа расходов: стратегический анализ в многолетней перспективе, расставляющий приоритеты по конкретным расходам, и функциональный анализ, больше представляющий собой специальное упражнение по выявлению возможностей экономии средств. В 2014 г. Министерство финансов подготовит оценочные документы для основных областей расходов и рассмотрит ключевые показатели результативности распорядителей бюджета в виду оценки действенности и эффективности расходов как части изначального процесса анализа расходов.

ОЭСР назвал охват и амбициозность реформ «поразительными» и отметил, что «в их разработку и внедрение по настоящий момент было вложено много изобретательности и усилий».¹⁹ Тем не менее, в 2011 году Высшая ревизионная палата отрицательно оценила принципы и методы, применяемые министром финансов при внедрении концепции бюджетирования, ориентированного на результат, но при этом вынесло рекомендацию, что правительству следует продолжить полномасштабное внедрение методологии. Министр финансов отказался принимать отрицательную оценку процесса внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, представленную в аудиторском отчете, но заявил о своей готовности выполнить представленные в постревизионном отчете рекомендации.²⁰

¹⁸ Касек Л. и Веббер Д. (ред.), 2009, "Текущие вопросы в реформировании налогово-бюджетной сферы в центральной Европе и балтийских странах от 2008 г.: бюджетирование, ориентированное на результат, и среднесрочный прогноз расходов в Новой Европе.

¹⁹ ОЭСР, "Программно-целевое бюджетирование в Польше": Обзор ОЭСР в журнале ОЭСР по бюджетированию, том 1, 2011 г., см. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49042959.pdf>

²⁰ Презентация Высшей ревизионной палаты Польши об аудиторской проверке ориентированного на результат бюджетирования, см. <http://www.asz.hu/professional-event/audit-concerning-the-introduction-of-the-results-oriented-budgeting-in-poland/17-poland.pdf>

Ключевые уроки, вынесенные из польского опыта

Основные уроки, вынесенные из реформ, касаются важности многоуровневого подхода правления в контексте сильного стратегического планирования. Существуют ясные и четкие законодательные акты, система учреждений (внешних и внутренних), а также стимулы для регионов, которые наиболее эффективно осуществляют расходы (в виде дополнительных резервов для пяти первых по результатам деятельности регионов), и муниципалитетов по результатам сравнения между регионами. Создана сильная система мониторинга, включающая сбор и анализ информации. Для регионов это означает четкую связь со стратегическим планом, и соответствующую корректировку, по необходимости. Например, если наблюдается 10%-ная разница в прогнозах, согласно официальной процедуре требуется объяснение. Если разница в 15%, Министерство регионального развития должно предоставить объяснения. Электронные отчеты высылаются Европейской комиссии, а в Польше есть комиссия по мониторингу, в которую входят представители частного сектора, социальных партнеров, местных органов самоуправления, университетов и ассоциаций работодателей. Они проводят мониторинг целей, конечных результатов, промежуточных результатов и финансовых показателей. Региональная стратегия также должна быть связана с национальной стратегией, а Министерство регионального развития издает методологические руководства по разработке стратегии.

Для дополнительной информации о реформах были предоставлены следующие правительственные Интернет-сайты:

www.mf.gov.pl

www.malopolskie.pl

www.wrotamalopolski.pl

Министерство финансов, "Бюджетирование, ориентированное на результативность, в Польше", Марта Постула, Петр Пержински (ред.), Варшава, 2010 г. (бумажная копия издания).

Статус реформ в странах-участницах

Болгария

В Болгарии структура правительства включает в себя три уровня, в том числе 264 муниципалитета. В 2013 г. Национальным Собранием был принят новый закон о государственных финансах, который вступит в силу в 2014 г. Этот закон является юридическим основанием для составления бюджета местных властей. Департамент по финансированию местных правительств, являющийся структурным подразделением Министерства финансов, осуществляет надзор за трансферами и субсидиями. Также подготавливается проект закона, который выносится на рассмотрение Национальной Ассоциации муниципалитетов и впоследствии рассматривается Советом министров.

Отталкиваясь от принципов, правил и процедур, изложенных в законе о государственном финансировании, муниципальный совет принимает положение об условиях и процедурах, которые будут лежать в основе процесса составления бюджетных прогнозов по местным видам деятельности на последующие три года. Данное положение может предусматривать, что муниципальный бюджет составляется, принимается, исполняется и что по нему ведется отчетность в программно-целевом формате. Все трансферты и субсидии включаются в государственный бюджет и должны утверждаться Национальным собранием, а также проходить аудиторскую проверку.

В соответствии с законодательством Болгарии, программно-целевой формат бюджета – это бюджетный документ, в котором представлены среднесрочные задачи бюджетных организаций, которым необходимо соответствующее финансирование; расходы по бюджетам программ, которые, по итогам их осуществления, должны привести к выполнению поставленных задач; а также показатели результативности деятельности, которые включают в себя информацию, необходимую для измерения достигнутых результатов и эффективности внедрения бюджетных программ.

Украина

Украина имеет много общего с Польшей. Существует три уровня правительства, и на втором уровне к 2014 г. будет внедрено программно-целевое бюджетирование, а программная классификация уже внедрена в пилотных регионах. Министерство финансов издало приказы, разъясняющие ход реформ. Некоторые подоходные налоги перечисляются в местный бюджет, а пробелы субсидируются центральным правительством. Местным органам власти были делегированы задачи, и они обладают автономией в отношении центрального уровня.

Россия

Бюджетная система Российской Федерации имеет три уровня: федеральный (федеральный бюджет), региональный (бюджеты 83 субъектов Российской Федерации) и местный (бюджеты 22 955 муниципальных образований: в том числе 1 816 муниципальных районов, 517 городских округов, 1 672 городских и 18 693 сельских поселений, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения Москвы (146) и Санкт-Петербурга(111)).

В 2000 году вступил в силу Бюджетный кодекс Российской Федерации, который определил основные подходы к организации бюджетного процесса для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. В нем постепенно находили отражение различные инструменты, обеспечивающие реализацию бюджетных реформ, в том числе программно-целевые.

В 2010 – 2013 годах на федеральном уровне были сформулированы, закреплены в нормативных правовых актах и начали применяться на практике основные методологические подходы к формированию государственных программ Российской Федерации.

В настоящее время Правительством Российской Федерации утвержден перечень из 42 государственных программ Российской Федерации, охватывающих основные сферы (направления) деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Федеральный бюджет на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов впервые сформирован не только в ведомственной структуре, но и в «программной» на основе утвержденных Правительством Российской Федерации 39 государственных программ Российской Федерации. Доля «программных» расходов федерального бюджета в 2014 году составит 58,6%. После принятия государственных программ «Развитие пенсионной системы Российской Федерации», «Обеспечение обороноспособности страны» и «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» доля «программных расходов федерального бюджета превысит 90 процентов.

С 2014 года субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе по своему выбору формировать бюджеты в структуре государственных (муниципальных) программ. В ряде регионов уже проделана большая работа по переходу к формированию бюджета на основе государственных программ: по состоянию на 2013 год в 45 субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты о порядке разработки и реализации государственных программ.

В составе государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами,

повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» Министерством финансов Российской Федерации осуществляется предоставление на конкурсной основе субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов, включающих, в том числе мероприятия по внедрению программной структуры бюджетов на региональном и местном уровнях. В федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов средства на предоставление указанных субсидий предусмотрены в объеме 950 млн. рублей ежегодно.

В дальнейшем планируется совершенствование методологии и практики формирования государственных программ Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных программ.

Сербия

В Сербии двухуровневое правительство. Сербия не является членом ЕС, но является страной-кандидатом. В Сербии программно-целевое бюджетирование пилотируется в 6 отраслевых министерствах с 2006 г., и руководство надеется достичь полного внедрения к 2015 году. На данный момент в Сербии проходит обучение бюджетополучателей. Как часть процесса внедрения, в феврале, в начале бюджетного процесса Минфин подготовил проект структур программ. Это позволило начать диалог с отраслевыми министерствами, которые на начальном этапе восприняли это, как дополнительную работу, но со временем осознали ценность измерения результатов для содействия своим достижениям и улучшения результатов деятельности.

Киргизская Республика

Активизация процесса по внедрению программного бюджетирования в Кыргызской Республике имела место в 2011 году, когда в пилотный проект по программному бюджету были включены шесть отраслевых министерств, которые представили свои бюджеты на 2012-2014 годы по бюджетным программам и бюджетным мерам, с распределением средств по ним, указанием индикаторов результативности и их целевых значений.

В 2012 году, в продолжение работ по внедрению программного бюджетирования, Министерством финансов была подготовлена пошаговая инструкция по подготовке бюджетов в программном формате, предприняты меры по повышению потенциала специалистов министерств и ведомств путем проведения тренингов и семинаров по программному бюджетированию, расширен список министерств и ведомств, представляющих бюджеты на 2013-2015 годы в программном формате с 6 до 15.

В целях усиления взаимосвязи бюджета со стратегическими приоритетами, ежегодно расширяется список министерств и ведомств, представляющих бюджеты в программном формате. Так, в текущем году, при подготовке проекта бюджета на 2014-2016 годы, список министерств и ведомств, представивших бюджеты в программном формате, был расширен с 15 до 28. При этом расходы бюджета представлены в программном формате на 60 %. В программном формате представлены практически все крупные бюджетополучатели, за исключением силовых ведомств.

Однако, по итогам проведенной за последние три года подготовительной работы актуальными остаются следующие проблемы:

- формальный подход министерств и ведомств к программному бюджету,
- несмотря на ежегодно проводимые тренинги, недостаточный потенциал специалистов отдельных отраслевых министерств к формированию бюджетов на программной основе,

связанный с постоянной текучестью кадров в госорганах и сопротивлением некоторых министерств и ведомств новшествам.

В настоящее время программные бюджеты министерств и ведомств носят больше информативный характер, благодаря которым наглядно просматриваются цели, приоритеты и направления деятельности министерств и ведомств.

На сегодняшний день разработаны методические руководства по бюджетированию на программной основе для использования как на уровне Министерства финансов, так и на уровне отраслевых министерств, такие как:

- Бюджетный циркуляр по составлению бюджета на программной основе на 2013 г. и прогноза на 2014-2015 гг.;
- Инструкция по определению индикаторов результативности для целей бюджетирования на программной основе;
- Методическое руководство по разработке Среднесрочных стратегий бюджетных расходов далее – ССБР) в рамках Среднесрочного прогноза бюджета;
- Инструкция о порядке формирования и представления отчета о достижении индикаторов результативности по бюджетным программам и бюджетным мерам государственных органов КР;

Планируемыми мерами по внедрению программного бюджетирования являются следующие:

- законодательное закрепление основы для программного бюджетирования в бюджетном законодательстве (в проекте Бюджетного кодекса предусмотрен раздел «Бюджетные программы»);
- дальнейшее совершенствование инструктивного материала по подготовке бюджетов в программном формате;
- подготовка механизма мониторинга индикаторов и контроля за эффективностью использования бюджетных средств;
- создание базы данных для мониторинга индикаторов результативности;
- разработка программной классификации расходов и её внедрение в систему исполнения;
- систематическое обучение специалистов министерств и ведомств по тематике «Программное бюджетирование»;
- расширение списка министерств и ведомств, представляющих бюджеты в программном формате с полным охватом при подготовке проекта бюджета на 2015-2017 годы.

Министерством финансов начата работа по мониторингу индикаторов результативности бюджетных программ и мер. В настоящее время утверждена инструкция о порядке формирования и представления отчета о достижении индикаторов результативности по бюджетным программам и бюджетным мерам государственных органов КР, которая была апробирована на пилотных министерствах. По итогам 2012 года Министерством сельского хозяйства и мелиорации, Министерством образования и науки, Министерством транспорта и коммуникаций, Министерством здравоохранения, Министерством молодежи, труда и занятости и Фондом обязательного медицинского страхования представлена информация об исполнении индикаторов результативности. Это является хорошей практикой, которую планируется внедрять далее. В настоящее время, внедрение программного бюджетирования находится на подготовительной стадии, когда бюджеты на программной основе носят презентационный (информативный) формат.

Республика Молдова

Впервые подход, основанный на бюджетировании, ориентированном на результат, был применен в Республике Молдова в 2003 году и охватил расходы нескольких органов

центральной государственной власти (4). На 2014 бюджетный год бюджеты **всех** органов центральной государственной власти охвачены программами. Программы (Цель, Задачи и Целевые показатели) не являются частью ежегодного закона о бюджете и представляются Правительству и Парламенту просто для информации.

Программы разрабатываются в соответствии с национальными и отраслевыми стратегиями (включенные в Среднесрочный финансовый план). Структура программы следующая: 1. Программа; 2. Подпрограмма и 3. Деятельность. Элементы подпрограммы следующие: 1. Цель; 2. Задачи и 3. Целевые показатели.

Перечень программ, подпрограмм и видов деятельности – это часть Бюджетной классификации, которая утверждается Министерством финансов. Программная классификация тесно увязана с Функциональной классификацией. Чтобы регулировать процесс подготовки проектов, утверждения и отчетности по программам, Министерство финансов также утвердило методологическую инструкцию.

Что касается программного бюджетирования на местном уровне, прежде всего, следует отметить, что в Республике Молдова существует два уровня местных органов власти: первый уровень (I) – примэрии (900 единиц) и второй уровень (II) – районы (35 единиц). В соответствии с правительственным Планом действий бюджетирование, ориентированное на результат, должно быть внедрено для органов местных государственных администраций второго уровня (районы), начиная с 2015 года, для органов местных государственных администраций первого уровня (примэрии), начиная с 2016 года. Руководствами в программном бюджетировании на местном уровне являются Методологические инструкции и Бюджетная классификация, утвержденная Министерством финансов.

Чтобы обеспечить лучшее понимание подхода к бюджетированию, ориентированному на результат, на местном уровне, Министерство финансов намеревается провести на протяжении 2014 года обширное обучение для всех государственных служащих местных органов государственной власти, участвующих в процессе подготовки бюджета.

В настоящее время Министерство финансов разрабатывает Систему информационного обеспечения финансового менеджмента, которая будет выполнять все этапы и шаги бюджетного процесса (включая среднесрочное планирование и программное бюджетирование) для всех бюджетных организаций (включая организации на местном уровне).

Республике Хорватия

В Республике Хорватия - двухуровневая система: органы власти делятся на государственные и местные.

Местная власть в Республике Хорватия представлена двумя типами органов:

1. на уровне округов [территориальные (региональные) структуры самоуправления]
2. на уровне городов и муниципалитетов (местные структуры самоуправления)

В Республике Хорватия - 20 округов, столица Загреб обладает полномочиями и правовым статусом, как округа, так и города, 127 городов и 428 муниципалитетов, что в общей сложности составляет 576 местных и территориальных (региональных) структур самоуправления. В Республике Хорватия не установлен средний уровень власти, как в случае многих стран Европейского союза. В Польше, как нам рассказали, этот уровень представляют воеводства.

В Республике Хорватия, образование (начальное и среднее), социальное обеспечение (центры социального обслуживания населения и дома престарелых), здравоохранительные и пожарные услуги (общественные пожарные бригады) - децентрализованы. В течение 2013 г., 183 местных и территориальных (региональных) структур приняли в ведение одну или несколько децентрализованных функций.

Согласно Закону о бюджете, государственный бюджет и бюджеты местных и территориальных (региональных) структур самоуправления готовятся и принимаются на однолетний период с прогнозами на последующие два года.

Местные и территориальные (региональные) структуры самоуправления планируют свои бюджеты в соответствии с Инструкциями Министерства финансов по подготовке бюджетов местных и территориальных (региональных) структур самоуправления на трехлетний период согласно своим финансовым возможностям (бюджетной обеспеченности). Вышеупомянутые Инструкции Министерства финансов разработаны на основе Руководства Правительства Республики Хорватия по трехлетней экономической и бюджетно-налоговой политике и введены в действие Правительством на основании Стратегии правительственных программ на трехлетний период, четко определяющей приоритеты и цели Правительства Республики Хорватия.

Положения Закона о бюджете устанавливают бюджетную классификацию, закладывающую основу бюджетного планирования на государственном и местном уровнях. Сводом правил бюджетной классификации устанавливаются тип, содержание и применение бюджетных классификаций. Положения вышеупомянутого Свода правил ссылаются на государственный бюджет и бюджеты местных и территориальных (региональных) структур самоуправления, на пользователей государственного бюджета и бюджетов местных и территориальных (региональных) структур самоуправления, а также на пользователей внебюджетными фондами. Бюджетные классификации представляют собой базу для представления и проведения систематического мониторинга доходов и поступлений, расходов и затрат по каждому пользователю, а также цели, назначения, типа, места и источника финансирования. Бюджеты и бюджетополучатели обязаны в процессе планирования, исполнения, учета и отчетности указывать доходы и поступления, а также расходы и затраты согласно бюджетным классификациям, приведенным в соответствии с положениями Закона о бюджете и вышеупомянутого Свода правил.

Учитывая, что ознакомительная поездка в Польшу была посвящена теме программно-целевого бюджетного планирования на местном уровне в Польше, ниже представлена некоторая дополнительная информация о программно-целевом методе бюджетной классификации в Республике Хорватия.

Программно-целевой подход формируется путем определения программ, мероприятий и проектов, а на государственном уровне - основных программ. Таким образом, основные программы существуют только на государственном уровне и состоят из программ, направленных на выполнение целей, установленных Стратегией Правительственных программ Республики Хорватия на трехлетний период. Программа округа должна быть согласована с основной государственной программой, а программы городов и муниципалитетов должны согласовываться с программой округа, в который они входят. Программа представляет собой набор независимых, тесно связанных между собой мероприятий и проектов, направленных на достижение общей цели. Программа состоит из одного или более мероприятий и/или проектов, в то время как мероприятие или проект принадлежат лишь одной программе. Мероприятие является частью программы, чья продолжительность осуществления не predetermined, с учетом запланированных расходов и затрат на достижение целей, установленных программой. Проект является частью программы, чья продолжительность осуществления predetermined, с

учетом запланированных расходов и затрат на достижение целей, установленных программой. Проект планируется на единовременной основе и может быть текущим или капитальным.

С введением среднесрочного бюджетного анализа и программно-целевого планирования в соответствии с рекомендованными Европейскими практиками, акцент ставится на результативность осуществленных программ, мероприятий и проектов, запланированных в бюджете, вместо типа и объема затрат. Это подразумевает принятие местными и территориальными (региональными) структурами самоуправления и их бюджетополучателями ответственности за результаты, связанные с осуществлением программ (мероприятий и проектов).

Другая информация о Республике Хорватия

Государственное ревизионное управление является наивысшим органом в Республике Хорватия, обладающим автономией и независимостью в своей деятельности. На основании Закона о государственном аудите, проводится аудит государственных расходов, а также аудит финансовых отчетов и финансовых операций бюджетных структур, местных и территориальных (региональных) структур самоуправления, юридических лиц, полностью или частично финансируемых из государственного бюджета, государственных предприятий, компаний и других юридических лиц, в которых Республика Хорватия, т.е. местные и территориальные (региональные) структуры самоуправления держат мажоритарный пакет акций, т.е. интересов, и Хорватского национального банка. Помимо Государственного ревизионного управления, в рамках Министерства финансов создан Отдел бюджетного надзора, выполняющий функцию надзора за внедрением нормативно-правовых актов вышеперечисленными учреждениями.

До 1 января 2013 г. Республика Хорватия была разделена на три статистических региона NUTS 2 (номенклатура территориальных структур в статистических целях). После этой даты Республика Хорватия разделена на два статистических региона NUTS 2 (из расчета количества населения, регион NUTS 2 ограничивается охватом от 800 000 до 3 000 000 жителей). Для сравнения, в Польше - 16 регионов NUTS 2. В Республике Хорватия эта новая классификация используется в целях Политики сплочения и внедряется с 1 июля 2013 г., т.е. после присоединения к Европейскому Союзу.

Ключевые уроки, вынесенные участниками

Все участники были очень заинтересованы в бюджетировании, ориентированном на результативность, с точки зрения польского опыта и их подхода к оформлению бюджетных документов, а также административно-территориальному финансированию и расходам. Подход бюджетирования, ориентированного на результативность, был представлен, как полезный инструмент подразделения широкого спектра целевых задач путем введения элементов конкретных целевых ориентиров, четкой подотчетности за результаты и цикличной отчетности и мониторинга. Страны, не являющиеся членами ЕС, были также заинтересованы в бюджетных правилах, принятых ЕС, как то применяемых в отношении бюджетного дефицита и государственного долга. Также были интересны тенденции и проблемы, с которыми сталкиваются на данный момент страны ЕС, и как они измеряются в 372 регионах ЕС. Согласно показателям, население Европы уменьшается и стареет, при недостаточном уровне технологических инноваций. Стратегии "Европа 2020" и "Европейская территория 2050" имеют целью изменить эту тенденцию и обеспечить конкурентоспособность ЕС с другими зонами, как то США и страны БРИКС, которые по сравнению с ней растут. Все еще присутствует озабоченность эмиграцией населения, так как Польша потеряла 2 миллиона своего 40-миллионного населения, и все еще существуют проблемы в беднейших регионах, расположенных у "Восточной стены" страны.

Участники также были заинтересованы в получении информации о том, как распределяются затраты на содержание персонала между различными программами, а также о практических аспектах программного бюджетирования в контексте региональной политики развития. Кроме того, несмотря на то, что это не обязательно, местные органы власти отслеживают исполнение бюджета на уровне программ, что обеспечивает полезный пример применения программного бюджетирования.

Одной из самых важных характеристик (уроков) краковской системы для программного бюджетирования является необходимость политической поддержки такого бюджетного и управленческого инструмента. Используя ее с 1994-1995 гг. местная администрация продемонстрировала понимание преимуществ программного бюджетирования и его ценность для демонстрации обязательств правительственных органов объяснить налогоплательщикам, как будут использоваться местные государственные финансы.

Участники были благодарны польскому правительству за обмен опытом по программно-целевому бюджетированию, которое, они надеются, станет инструментом в решении некоторых из основных проблем страны.