

Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования

© 2010 К.Е. Исраилов

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации
E-mail: Iss.kanat@gmail.com

В статье анализируются примеры “лучших мировых практик” внедрения инструментария результативного бюджетирования; этапность и системность развития инструментария бюджетирования по результатам с учетом национальных особенностей; выделяются общие характеристики направленности реформирования бюджетного процесса в условиях управления по результатам; обосновывается противоречивость реформирования бюджетных отношений в различных институциональных условиях.

Ключевые слова: управление по результатам, государственный бюджетный сектор, бюджетные приоритеты, результативное бюджетирование, реформирование бюджетного процесса, оптимизация бюджетных процессов, программно-целевое бюджетирование, инструментарий результативного бюджетирования.

Под бюджетированием в целом понимаются основные подходы к осуществлению бюджетного процесса. Новые технологии бюджетного процесса исходят из концепции нового государственного менеджмента и обозначаются понятием “бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)”. Существует ряд близких по значению терминов, используемых в мировой практике: performance budgeting, output budgeting, outcome budgeting, program budgeting, result-oriented budgeting и т.д., которыми оперируют в США, Канаде, Великобритании, Новой Зеландии и других странах, где активно применяется бюджетирование с элементами ориентированности на результат. Такая вариативность терминологии связана с постоянным развитием подходов к результативному бюджетированию в мировой практике. Но в странах, где внедряется и развивается система бюджетирования по результатам, выбирается определенный термин и впоследствии наполняется специфическим содержанием в зависимости от особенностей проводимых реформ в сфере управления общественными финансами.

Мировой опыт свидетельствует, что реформа бюджетного процесса на новой концептуальной основе с использованием результативного бюджетирования представляет собой многолетний процесс, в ходе которого конкретные методы управления изменяются и совершенствуются. При этом уточним, что ОЭСР определила результативное бюджетирование как бюджетирование, в котором распределенные средства увязаны с измеримыми результатами¹.

Впервые попытка по внедрению элементов БОР на основе программно-целевого бюджетиро-

рования была предпринята в США² с выделением этапов его развития на федеральном уровне:

- программно-целевой бюджет (Performance Budget);
- система “планирование - программирование - бюджетирование” (Planning - Programming - Budgeting System - PPBS);
- управление по целям (Management by Objectives - MBO);
- разработка бюджета на нулевой основе (Zero-Based Budgeting - ZBB);
- федеральный закон “Об оценке результатов деятельности государственных учреждений” (Government Performance Results Act - GPRA);
- система рейтинга оценок программ (Program Assessment Rating Tool - PART).

В период с 1949 по 1962 г. были предприняты стартовые меры, а в последующем стал отработываться механизм программно-целевого бюджетирования. В 1949 г. был разработан формат представления федерального бюджета (Performance Budget) с акцентом на исполнении государственных функций и достижении результатов. Новые требования к представлению проекта бюджета заключались в том, что все данные о бюджетных ассигнованиях необходимо было показывать в разрезе программ, подпрограмм и видов деятельности по министерствам и ведомствам, по каждому государственному органу.

Система “планирование - программирование - бюджетирование” (Planning - Programming - Budgeting System, или PPBS), получившая развитие в 1962-1971 гг., имела целью обеспечение оптимального (оптимально достижимого в рамках заданных бюджетных ограничений) распре-

деления ресурсов. Потребность в переходе на новую систему была обусловлена недостатками прежней системы бюджетного планирования: излишняя децентрализация процесса бюджетного планирования приводила к ошибкам в определении расходных потребностей и распределении бюджетных ассигнований между конкурирующими программами, горизонт планирования был ограничен одним годом. PPBS позволяла сравнивать альтернативные способы выполнения поставленных задач и выбирать оптимальный вариант. Согласно системе PPBS, каждое ведомство должно было сформулировать долгосрочные цели своей деятельности, согласованные с целями государственной политики, обосновать различные варианты их достижения и представить в бюджетной заявке соответствующие им способы финансирования.

Основой Management by Objectives, или MBO (1972-1975), стали новые требования к повышению ответственности всех сотрудников ведомств за достижение целей, стоящих перед их организационной структурой. По модели MBO глава ведомства отвечал за достижение целей национального значения, а сотрудники - за реализацию отдельных задач, направленных на достижение этих целей. Как и в ранее рассмотренных подходах, результат деятельности ведомств определялся показателями объема предоставляемых ими услуг, но теперь была сделана попытка оценить социальную значимость достигнутых результатов. Этот метод рассматривался, прежде всего, как способ повышения эффективности выполняемой работы без перераспределения ресурсов.

Планирование бюджета от нуля (Zero-Based Budgeting - ZBB), основной инструментальный которого разрабатывался в 1977-1981 гг., предусматривало формирование ведомствами целей при разных уровнях расходов. При этом для каждой цели ведомства должны были предложить несколько программ ее достижения, и затраты, по крайней мере, по одной из программ должны были быть ниже текущего уровня. Модель ZBB устанавливала четкую и ясную связь между бюджетными ресурсами и результатами реализации программ. Кроме того, ведомствам вменялась необходимость сформировывать или обозначать так называемые "центры принятия решений" (decision units), что позволяло совместить программную и организационную структуру и определить "центры" принятия решений в реализации программ.

Принятие федерального закона "Об оценке результатов деятельности государственных учреждений" (Government Performance Results Act

- GPRA) в 1993 г. определило несколько целей государственной политики бюджетных расходов, а также основные пути достижения этих целей. Примечателен с точки зрения развития инструментария результативного бюджетирования содержательный контекст этих целей. Так, одна из целей - укрепление доверия американского народа к федеральному правительству - должна достигаться благодаря систематическим отчетам федеральных министерств о ходе реализации исполняемых ими программ и о достигнутых результатах. Другая - повышение социальной эффективности программ и усиление ответственности государственных органов за результаты их осуществления - решалась следующим методическим подходом: не наращивать объемные показатели деятельности министерств, а добиться повышения качества предоставляемых государством услуг, повышения степени удовлетворения населения качеством этих услуг.

Дальнейшее развитие инструментария результативного бюджетирования связано с внедрением систем оценки результатов программных действий ведомств в США, что зафиксировано в документе "Program Assessment Rating Tool" (PART). Основная цель PART состоит в улучшении системы оценки "по результатам", построении логической связи между решениями о расходовании средств и влиянием расходов на конечный результат. В основе PART используется унифицированный подход к оценке бюджетных программ. При этом сами программы группируются по 7 основным видам³. По системе PART ежегодно должно оцениваться 20 % программ каждого ведомства (или 20 % расходов) с последующей проработкой и совершенствованием по результатам оценки.

Следует отметить, что все внедряемые инструменты БОР прошли "пилотную" проверку и в своих основных чертах действуют в США и в настоящее время. Все это свидетельствует о том, что за 50 лет в бюджетной практике США были опробованы различные инструменты результативного бюджетирования, которые совершенствовались и развивались.

Если обратиться к опыту Австралии, то здесь внедрение результативного бюджетирования имеет четкость и последовательность⁴. Программное бюджетирование, система перспективных оценок с установлением ориентировочных показателей финансирования на три года вперед, система оценки результатов программ, централизованно управляемая министерством финансов, делегирование значительных бюджетных полномочий - все эти особенности были внедрены с середины 1980-х гг. в рамках действовавшей тогда Про-

граммы совершенствования финансового управления (FMIP). С 1996 г. система была подвергнута дальнейшим изменениям, когда было введено бюджетирование на основе метода начислений по непосредственным результатам, разделение между покупателем и поставщиком услуг, когда правительство рассматривается как покупатель непосредственных результатов⁵.

В целом австралийская схема бюджетирования по результатам состоит в следующем. Программы деятельности ведомств сформулированы в Портфельных бюджетных отчетах (Portfolio Budget Statement), принимаемых ежегодно и включающих в себя расходы на текущий годовой период, а также плановый трехлетний временной интервал. Программы ведомств являются приложением к бюджету и детализированы по определенным направлениям: в них сформулированы миссия и основная цель деятельности ведомства, основные направления расходов, описание каждого направления расходования средств с перечнем бюджетных программ и оценочными характеристиками каждой программы.

Если конкретизировать применяемые в Австралии подходы, то уточним, что в настоящее время наблюдается повышенное внимание к формализации показателей измерения конечных результатов как части бюджетного процесса. Информация о результатах представлена в двух документах отчетности - в ведомственных бюджетных заявках (PBS), составляемых каждым департаментом, а также в ежегодных отчетах каждого департамента и агентства. Эта информация не обязательно должна проходить формальный аудит, однако для обоих документов национальный аудиторский орган издал соответствующие руководства лучшей практики в целях содействия повышению качества измерения результата деятельности, по первому документу - совместно с Департаментом финансов и государственного управления.

Показатели результатов представляют цену, количество и качество. В ведомственных бюджетных заявках отражена официально сформулированная политика правительства. В разрезе этой системы руководители ведомств могут сами определять приоритеты в рамках выделенных им лимитов. Таким образом, ведомственные бюджетные заявки призваны отражать характер управления ресурсами в рамках функций данного ведомства и в то же время обеспечивают необходимую информацию, чтобы обосновать парламенту предлагаемые объемы финансирования с точки зрения ожидаемых результатов (в том числе общегосударственных результатов).

Важным аспектом внедрения результативного бюджетирования стало значительное делегирование бюджетных полномочий. По своим операционным расходам департаменты получают лишь общую сумму ассигнований, выраженную одной строкой. Следовательно, они свободны в определении конкретной структуры ресурсов, которую они считают необходимой для производства требуемого объема результатов.

В Великобритании система бюджетирования получила новый импульс с реформы государственного управления в ходе реализации концепции "Next Steps Initiative" ("Инициатива движения вперед", 1988 г.). В 1998 г. начала реализовываться система планирования общественных расходов по программному принципу. В Отчете об экономической и финансовой стратегии (1998) закреплялась следующая модель: совокупность программ, финансируемых из бюджета и институционально закрепленная в Соглашениях о предоставлении услуг, обобщается в едином документе (Public Service Agreement whitepaper - PSA)⁶. В соответствии с данным Отчетом была введена практика установления лимитов расходов на среднесрочный период (на 3 года) для каждого ведомства (Departmental Expenditure Limit - DEL) и получена возможность определенного перераспределения ресурсов внутри планового периода.

Последующее совершенствование результативного бюджетирования затрагивало и Соглашения о предоставлении услуг, и комплексный документ PSA⁷. Каждое Соглашение сопровождается техническим описанием деятельности (PSA Technical Note) и техническим описанием результатов (Efficiency Technical Note). В техническом описании деятельности (PSA Technical Note) освещается деятельность по реализации тактической задачи, формируется база данных, с помощью которых будет измеряться результат. В техническом описании результатов (Efficiency Technical Note) каждый из департаментов описывает процедуру оценки результатов работы департамента. Собственно, отчет каждого департамента представляет и оценку результатов его деятельности.

Следует заметить, что и методология результативного бюджетирования постоянно развивается. В настоящее время ведущими экспертами выделяется три основных типа результативного бюджетирования⁸:

- *презентационное результативное бюджетирование*, которое означает, что информация о результатах представлена в бюджетных или других правительственных документах⁹;
- *бюджетирование на основе информации о результатах*, когда ресурсы прямо не связаны с

предлагаемыми будущими результатами или результатами, достигнутыми в прошлом¹⁰;

- *прямое результативное бюджетирование*, включающее распределение ресурсов на основе достигнутых результатов¹¹.

В целом, следует уточнить, что страны ОЭСР начали реализовывать результативное бюджетирование по разным причинам, но основные из них следующие: финансовый кризис, растущие требования по оптимизации государственных расходов; корректировка социально-экономических приоритетов. При этом во многих случаях информация о результатах вводилась в бюджетный процесс как часть более широких мер контроля государственных и муниципальных расходов или реформы управления государственным сектором. Во многих странах результативное бюджетирование внедрялось наряду с результативным управлением¹².

Страны могут начинать реформы по разным причинам и реализовывать их разными способами, но у всех есть общие цели. Эти цели, в общем, могут быть сгруппированы по трем направлениям:

- бюджетные приоритеты, такие как контроль расходов, совершенствование распределения и эффективное использование средств;
- совершенствование результативности государственного сектора;
- повышение ответственности органов государственной власти перед обществом.

Некоторые реформы сосредоточены на одной цели¹³, но большинство инициатив по проведению реформы результативности ставит перед собой несколько целей¹⁴. С течением времени цели могут изменяться¹⁵.

Из мирового опыта также очевидно, что в реализации результативного бюджетирования в основном присутствует три модели: изменения “сверху вниз” или “снизу вверх”¹⁶; всеобъемлющие или частичные; постепенные изменения или подход на основе “большого взрыва”. Последнее, в частности, проявляется в том, что страны ОЭСР практиковали различные подходы к скорости изменений - от внедрения ряда одновременных стремительных реформ по типу “большого взрыва” до более поэтапного подхода¹⁷. Как правило, применяется подход на основе “большого взрыва”, когда присутствуют мощные силы, приводящие в движение быстрые перемены, например, экономический кризис или смена правительства. Без таких движущих сил было бы трудно создавать потребность проведения быстрых реформ.

Одним из главных побудительных мотивов внедрения инструментария результативного бюд-

жетирования является возможность более эффективного (пере)распределения бюджетных средств между конкурирующими статьями расходов. Это достигается благодаря получению более полной и точной информации о результатах реализации как отдельных бюджетных программ, так и всей их совокупности, направленной на достижение общих социально значимых целей. При этом важно учитывать, что само результативное бюджетирование не решает вопроса оптимального распределения бюджетных ресурсов между приоритетными направлениями, оно лишь создает для этого благоприятные условия, изменяя фокус бюджетных дебатов - перенося акцент на достижение конечных результатов, на которые бюджетные ресурсы выделяются. Оптимизация бюджетных расходов с целью достижения максимальных социально значимых результатов требует предварительного решения вопросов политического характера, определенности в приоритетах по целям и задачам экономической политики, в том числе и на отдаленную перспективу.

Кроме того, мировой опыт свидетельствует, что работоспособность самого бюджетирования по результатам зависит от комплексности и последовательности реализации инструментария результативного бюджетирования. Важно учитывать, что даже те страны, которые имеют многолетний опыт внедрения инструментария результативного бюджетирования, не считают данный процесс завершенным. При этом ключевой фактор успеха определяется как четкое понимание направлений реформы и их конечных целей. Попытки заранее предусмотреть все мельчайшие детали хода реформирования могут привести с большой долей вероятности к полному его нарушению под давлением различных обстоятельств. Именно поэтому использование зарубежного опыта в национальной практике реформирования бюджетного процесса оценивается через призму ситуационного анализа.

Инструментарий, реализуемый в отдельных странах для повышения эффективности бюджетного процесса в ходе внедрения результативного бюджетирования, вариативен, но всегда строится на полном или частичном использовании принципов программно-целевого бюджетирования.

Можно выделить следующие закономерности процесса интегрирования инструментария результативного бюджетирования в бюджетный процесс на основе мирового опыта:

- в составе глубинных реформ государственного сектора¹⁸;
- в рамках отдельных программ по “точечной” или частичной модернизации системы управления государственными финансами¹⁹;

- в рамках ограниченных инициатив по совершенствованию системы управления государственными финансами²⁰;

- в странах, наиболее преуспевших в модернизации общественных финансов²¹, созданы мощные инструменты для “привязки” результатов деятельности органов власти на различных уровнях бюджетной системы к стадиям бюджетного процесса.

Взаимопроникновение передового опыта можно проиллюстрировать следующим образом. Например, опыт Новой Зеландии на уровне микромеджмента в разделении функций собственника госучреждений и заказчика бюджетных услуг с заключением формальных контрактов и расширением финансовой гибкости госучреждений активно перенимается и адаптируется Великобританией, Канадой, США. В свою очередь, Новая Зеландия начиная с 1990-х гг. стремится усилить связь между результатами и распределением финансовых ресурсов на уровне органов власти и бюджета в целом, учитывая опыт Великобритании и Канады по крупным отраслевым программным расходам.

В любом случае внедрение методов результативного бюджетирования влечет за собой изменение традиций управления в государственном секторе и изменение механизма взаимодействия структурных подразделений органов исполнительной власти. Общепринятыми методами, которые используются независимо от национальных моделей, являются методы программно-целевого и среднесрочного финансового планирования, связывающие произведенные расходы с их эффективностью и результативностью. Инструментарий реализации результативного бюджетирования определяется институциональными особенностями бюджетной системы, в которую он “встраивается”, исходным уровнем управления общественными финансами, готовностью участников бюджетного процесса принимать и эффективно использовать новации управления бюджетными ресурсами.

В тех странах, где последовательно реализуются принципы бюджетирования по результатам, органы власти и общественность отмечают положительный эффект от введения результативного бюджетирования, определяя их как эффективные инструменты распределения бюджетных ресурсов по видам услуг, которые государство обязуется предоставить своим гражданам.

¹ Результативное бюджетирование: руководство для пользователя. / Барри Андерсон // Международная конференция по результативному бюджетированию, Мехико, Мексика, 9-10 июня 2008 г. URL:

www.rtc-centre.ru.

² Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России // Отчет Центра фискальной политики при поддержке Агентства международного развития США. 2003. С. 7.

³ Прямые федеральные программы (Direct Federal Programs); конкурсные грантовые программы (Competitive Grant Programs); блочные или нормативные грантовые программы (Block/Formula Grant Programs); регулирующие программы (Regulatory Based Programs); программы капитальных вложений и закупочные программы (Capital Assets and Service Acquisition Programs); кредитные программы (Credit Programs); программы типа НИОКР (Research and Development Programs).

⁴ Прокофьев С.Е. Австралийский опыт бюджетного устройства и построения бюджетной системы // Финансы. 2004. □ 12. С. 6.

⁵ Результативное бюджетирование: руководство для пользователя / Барри Андерсон.

⁶ Public Service Agreement whitepaper - PSA - формируется на 4 года и обновляется раз в 2 года. При этом PSA объединяет программы ведомств, которые представляют собой небольшой документ (2-3 страницы) и не имеют серьезной детализации расходов. В то же время в PSA для каждого департамента сформулирована цель деятельности, которая сопровождается четкими количественными показателями, тактические задачи с указанием ответственного за их реализацию.

⁷ В целом наблюдается сокращение количества Соглашений межведомственного характера (в 2005г. осталось только одно Соглашение такого типа); укрупняются тактические задачи (к 2004 г. общее количество задач по всем программам в PSA сократилось с 250 до 110), что дает определенную свободу ведомствам на выбор способов их достижения.

⁸ Результативное бюджетирование: Руководство для пользователя / Барри Андерсон.

⁹ Информация может относиться к целям, или результатам, или к тому, и к другому и включается как базовая информация для подотчетности и диалога с законодателями и гражданами по вопросам государственной политики, но при этом информация о результатах не влияет на принятие решений о бюджете.

¹⁰ Информация о результатах важна в процессе принятия решения по бюджету, но не выявляет объема распределяемых ресурсов и не имеет predetermined веса в решениях. Информация о результатах используется наряду с другими видами информации в процессе принятия решений.

¹¹ Данная форма результативного бюджетирования используется только в специализированных секторах в ограниченном количестве стран ОЭСР.

¹² В Дании и Швеции, например, результативное бюджетирование и управление были ответвлением политики контроля расходов, введенной во время экономического кризиса 1980-х - начала 1990-х гг.

¹³ Например, в Великобритании основное внимание было уделено перераспределению средств в

соответствии с бюджетными приоритетами для совершенствования эффективности и сокращения лишних расходов.

¹⁴ Например, общая цель австралийских реформ состоит в совершенствовании экономической эффективности и государственной (муниципальной) подотчетности при одновременной передаче вниз финансовой и управленческой ответственности.

¹⁵ В Канаде, например, реформы середины 1990-х были сосредоточены на перераспределении средств и сокращении расходов, а реформы, происходившие в конце 1990-х - начале 2000-х сосредоточивались на развитии и совершенствовании управления и подотчетности на основе полученных результатов.

¹⁶ При подходе “сверху вниз” министерства или ведомства центрального правительства играют главную роль в разработке, реализации и (или) мониторинге реформ. При этом подход “снизу вверх” предполагает, что основным участником являются отдельные ведомства.

¹⁷ Данные различия в подходах четко иллюстрируются опытом Австралии и Кореи. Австралия в последние 15 лет шла путем наращивания реформ. Южная Корея, напротив, провела четыре крупные финансовые реформы с большой скоростью. Преимущества этого подхода в том, что он создает большую степень воздействия реформ и помогает снизить сопротивление переменам, но и также требует определенного уровня обязательств в плане политической воли и ресурсов, которых может не быть во многих странах.

¹⁸ К таким странам следует отнести Австралию, Великобританию, Новую Зеландию.

¹⁹ Такие модели свойственны, в частности, Канаде, США, Нидерландам, Швеции.

²⁰ Это относится к Германии и Норвегии.

²¹ Австралия, Великобритания, Канада, Новая Зеландия, США.

Поступила в редакцию 08.10.2010 г.