

8.12. РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА: МИРОВОЙ ОПЫТ

Ларина С.Е., д.э.н., профессор, декан, факультет
Государственного управления экономикой

*Институт государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ*

Развитие бюджетного процесса, поиск новых форм его реализации, методов управления бюджетными потоками является непременным условием формирования новой парадигмы управления бюджетными доходами и расходами, смещение акцентов на получение эффективных экономических результатов от использования бюджетных средств. С этих позиций все большее значение приобретает механизм бюджетирования, ориентированный на результат, богатый опыт которого, сложившийся в ряде зарубежных стран нашел комплексное и многоаспектное отражение в статье.

Попытка по внедрению элементов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), была впервые осуществлена в США [1] Их практика и накопленный опыт представляют важное значение для нашей страны, поскольку позволяют отследить все трудности, которые неизбежно возникают при попытке внедрения элементов БОР в практику бюджетного планирования. Можно выделить следующие этапы развития реформы бюджетного процесса в США на федеральном уровне:

- программно-целевой бюджет (performance budget);
- система планирование – программирование – бюджетирование (planning – programming – budgeting system, или **PPBS**);
- управление по целям (management by objectives или **MBO**);
- разработка бюджета на нулевой основе (zero-based budgeting, или **ZBB**);
- Федеральный закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government performance results act, или **GPRA**);
- *cbcntvf htqnbuif jwtyjr ghjuhfvw* (program assessment rating tool *bkb PART*)

С 1949 г. по 1962 г. были предприняты пилотные меры, а далее стал отрабатываться механизм по внедрению в практику программно-целевого бюджетирования. Гувер в 1949 г. предложил формат предоставления федерального бюджета (performance budget), делая акцент на исполнении государственных функций, на осуществлении деятельности и достижении результатов. Performance budget должен был отразить не только структуру расходов в разрезе видов затрат (оплата труда, закупка товаров, аренда помещений и т.д.), но и ожидаемый результат от реализации программ или исполнения конкретных государственных функций. Требования, которые были новыми к представлению проекта бюджета, заключались в том, что все данные о суммах, предложенных к финансированию, представленные в разрезе министерств и ведомств, конкретно по каждому государственному органу необходимо было представлять в разрезе программ, подпрограмм и видов деятельности.

Система планирование – программирование – бюджетирование (planning – programming – budgeting system, или **PPBS**), получила развитие в 1962-1971 гг. Ее задача заключалась в том, чтобы обеспечить опти-

мальное (наилучшее достижимое в рамках заданных бюджетных ограничений) распределение ресурсов, она позволяла сравнивать альтернативные способы выполнения поставленных задач и выбирать оптимальный вариант. При таком подходе появлялся и потенциал расширения горизонта планирования.

В соответствии с **PPBS** для подготовки бюджетной заявки каждое министерство или ведомство должно было сформулировать долгосрочные цели своей деятельности, согласовать эти цели с целями государственной политики, предложить несколько разных вариантов достижения целей и представить в бюджетной заявке разные варианты достижения целей и соответствующие им варианты финансирования. «Программную» структуру приобретало при этом и многолетнее бюджетное планирование.

Управление по целям – management by objectives, или **MBO** – в 1972-1975 гг. стало следующим шагом в развитии программно-целевого бюджетирования. Основой **MBO** являлось повышение ответственности всех сотрудников министерств за достижение целей, стоящих перед их организационной структурой. Как и в ранее рассмотренных подходах, результат деятельности министерств определялся показателями объема предоставляемых ими услуг, однако в рамках **MBO** впервые была сделана попытка оценить социальную значимость достигнутых результатов. В заявках (обоснованиях на получение бюджетного финансирования) следовало четко сформулировать цели, на достижение которых запрашиваются средства, и привести оценки требуемых ресурсов, однако подробную иерархию мероприятий по реализации целей с указанием стоимости каждого этапа составлять не требовалось, что облегчало составление заявок, но снижало обоснованность заявок.

В планировании бюджета от нуля (zero-based budgeting, или **ZBB**), которое явилось следующим этапом (1977-1981) развития программно-целевого бюджетирования, ключевым моментом стало формирование министерствам и ведомствам целей, которые могут быть достигнуты при разных уровнях расходов. Концептуально **ZBB** устанавливало самую четкую и ясную связь между бюджетными ресурсами и результатами реализации программ.

Министерствам предписывалось сформировать и / или обозначить в своей структуре так называемые центры принятия решений (decision units). Подаваемые министерствами бюджетные заявки должны были строиться в разрезе центров принятия решений. Было введено ранжирование программ, т.е. обоснование затрат по приоритетности.

Следующий этап развития программно-целевого бюджетирования связан с Федеральным законом «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government performance results act, или **GPRA**), принятым в 1993 г. **GPRA** определял несколько целей, из которых должна исходить государственная политика бюджетных расходов, и основные пути достижения этих целей.

Новый этап развития бюджетного процесса в США связан с внедрением системного метода оценки результатов программных действий федерального правительства, институциональные основы которого

заложены документом «Program assessment rating tool» (**PART**), представляющим унифицированный подход к оценке бюджетных программ. **PART** позиционируется как диагностический инструмент, основная цель которого состоит в улучшении системы оценки по результатам и построении логической связи между решениями о расходовании средств и влиянием расходов на конечный результат.¹

PART представляет собой набор правил, в соответствии с которыми деятельность министерств и ведомств формализуется, систематизируется по программным мероприятиям, что позволяет сформировать и обосновать планы их финансирования, и является основанием для отчета о результатах, достигнутых за счет такого финансирования.

Достоинством **PART** является, во-первых, выделение основных принципов объединения различных видов деятельности в виде единой программы:

- цель программы: формирование программы на основе объединения частных видов деятельности под единой целью в рамках конкретной миссии;
- единый формат и управление (администрирование): единый порядок финансирования, способ финансирования (конкурсная основа или нормативы распределения средств), единый способ сбора информации, единый принцип действия участников реализации программы, схожий способ оценки результатов деятельности;
- бюджетирование: деятельность по программе должна отражаться в бюджетном учете;
- результат: оценка результата деятельности должна иметь четкую связь этого результата с официально обозначенной целью деятельности правительства.

Иными словами, все виды деятельности, объединенные в программу, объединяются как единичными долгосрочными результатами для достижения, так и единичными текущими (тактическими) задачами². Другим достоинством **PART** является структурирование программ по семи основным видам³.

Ежегодно в соответствии с **PART** оценивается 20% программ каждого ведомства (или 20% расходов). Полная оценка всех расходов, таким образом, осуществляется за пятилетний период. По программам, оцененным в предшествующий год, должна проводиться работа, которая предписана рекомендациями, составленными по итогам анализа оценки. Таким образом, отчет по методу **PART** является еще и инструментом принятия решений. Связь программы с конкретными стратегическими целями позволяет установить взаимосвязь между

действиями, реализуемыми различными ведомствами для достижения связанных результатов.

До массового применения в федеральных министерствах США все вышеуказанные механизмы внедрения БОР прошли проверку в пилотных министерствах. В своих основных чертах указанный инструментальный реформирования бюджетного процесса, а также система планов и отчетов действуют в США по сей день.

В Австралии система программно-целевого бюджетирования имеет свои особенности. В 1997 г. правительство принимает решение значительно расширить применение подхода БОР при подготовке бюджета на 1999-2000 г. [3]. В этот период сложилась система определения планируемых конечных результатов в виде общественно значимого эффекта для каждой конкретной сферы, включая социальную. Парламент утверждает ассигнования, необходимые правительству, министерства определяют значения показателей, оказывают содействие достижению результатов, они же разрабатывают систему показателей для оценки эффективности, дальнейшего повышения результативности и ответственности за конечные результаты.

Эта схема бюджетирования по результатам состоит в следующем. Программы деятельности ведомств сформулированы в Портфельных бюджетных отчетах (portfolio budget statement), принимаемых ежегодно и включающих расходы на текущий годовой период, а также плановый трехлетний временной интервал. Программы ведомств являются приложением и детализированы по направлениям: в них сформулированы миссия и цель деятельности ведомства, основные направления расходов и их описание с перечнем бюджетных программ и оценочными характеристиками каждой программы.

До недавнего времени Франция по уровню централизации государственных финансов, формальной регламентации деятельности органов власти, планированию от достигнутого была в большей степени сравнима с Российской Федерацией, чем любая другая страна Западной Европы. Однако с 2002 г. правительство Франции ввело новое направление в бюджетном процессе – финансирование предприятий общественного сектора экономики в соответствии с достигнутыми результатами.

Смысл реформы бюджетного процесса заключается в том, что все бюджетные расходы должны соответствовать конкретным целям развития на среднесрочную перспективу, быть объединены в программы, с помощью которых достигаются оцениваемые результаты. Программы, сгруппированные по отношению к каждой миссии, рассматриваются как новые единицы бюджетного учета, с помощью которых должны быть сформированы направления деятельности государства. В рамках структурирования программ предусмотрена возможность формирования межведомственных программ, для которых необходима межведомственная координация при обязательном выделении ключевого ведомства, ответственного за ее результативность.

Программы и виды деятельности в рамках реформы делятся по трем основаниям:

- деятельность по государственному регулированию (politique d'intervention): такие программы и виды деятельности формулируются по их содержанию, а не по выпол-

¹ **PART** состоит из серии вопросов, ответы на которые составляют целостную картину по программам и позволяют провести их рейтинг по отношению к поставленным целям и достигнутым результатам. Основная часть вопросов составлена так, чтобы ответ на них был бинарным (да / нет) и исключал субъективность, присущую экспертным оценкам. Оценки предварительно (до стадии оценки) взвешиваются для сведения в единый балльный показатель. Оценки, сделанные с помощью **PART**, служат основанием для создания стратегического плана ведомства, текущего плана работ и отчета о текущей работе.

² В то же время, поскольку программная деятельность предполагает единство по столь разнородным основаниям, в рамках **PART** не поощряется объединение взаимосвязанных программ в единую, но рекомендуется указывать на такие взаимосвязи, в том числе и в рамках одного ведомства.

³ Программы, которые не могут быть однозначно классифицированы в силу использования разных типов, должны быть классифицированы как один из видов. При оценке таких программ будут выборочно использоваться вопросы, относящиеся ко всем используемым типам.

няющим их государственным структурам – такие виды деятельности относятся к конкретным направлениям государственной политики;

- программы и деятельность по поддержке и обеспечению (*les programmes et les actions support*): такие программы и виды деятельности, которые не оказывают влияния на государственную политику, а определяются ей;
- поливалентные службы (*les services polyvalents*) – программы и виды деятельности, направленные на реализацию различных видов деятельности и обслуживающие их.

Подготовка к внедрению новых принципов включала уточнение функций министерств, расширение контрактной практики, передачу части функций частному сектору. Были проведены расчеты макетного агрегированного (глобализированного) бюджета, оценочных показателей результатов деятельности, душевых нормативов бюджетной обеспеченности. Детально исследовалась трудоемкость выполняемых функций.

Большая работа была проведена для выявления показателей результатов и результативности. Они должны быть в перспективе не только оценочными, но и базовыми. В настоящее время во Франции действует единая система оценочных показателей деятельности префектур – **INDIGO**. Поскольку внедрение новых принципов управления началось совсем недавно и проводится в экспериментальном режиме, эти показатели еще не стали обязательными. Идет накопление данных, а сами показатели используются для расчета средних величин и сравнения состояния префектур. Помимо показателей результативности государственного управления, во Франции приняты стандарты обслуживания в виде хартий приема граждан. Ранее нечеткие административные функции превратились в конкретные задания.

Действующая в Великобритании система программно-целевого бюджетирования началась с реформы государственного управления: в 1988 г. оформилась концепция «Next steps initiative» («Инициатива движения вперед»). Тогда же была введена система планирования общественных расходов по программному принципу.⁴ Отчет об экономической и финансовой стратегии (1998 г.) закрепил совокупность программ, финансируемых из бюджета в едином документе (*Public service agreement whitepaper, PSA*), который формируется на четыре года и обновляется раз в два года. При этом **PSA** объединяет программы ведомств, которые представляют собой небольшой документ (две-три страницы) и не имеют серьезной детализации расходов. В **PSA** для каждого департамента сформулирована цель деятельности департамента с четкими количественными показателями, тактические задачи с указанием ответственного за их реализацию. В что в соответствии с Отчетом об экономической и финансовой стратегии для обеспечения стабильности бюджетного финансирования было введено установление лимитов расходов на три года для каждого ведомства (*Departmental expenditure limit, DEL*), предполагающее определенное перераспределение ресурсов внутри планового периода.

В последующем происходило совершенствование Соглашений о предоставлении услуг и комплексного документа **PSA**. Наблюдается сокращение коли-

чества Соглашений межведомственного характера (в 2005 г. осталось только одно Соглашение такого типа), укрупнение тактических задач (к 2004 г. количество задач по всем программам в **PSA** сократилось с 250 до 110), что дает определенную свободу ведомствам за выбор способов их достижения. Каждое Соглашение о предоставлении услуг сопровождается техническим описанием деятельности (**PSA technical note**) и техническом описании результатов (*Efficiency technical note*). В техническом описании (**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. Далее, уже собственно отчет каждого из департаментов по определенной заранее процедуре представляет оценку результатов собственной деятельности. В отчетах есть оценка прошлых расходов по каждой программе и трехлетний план будущих расходов. Таким образом, в Великобритании неотъемлемой частью бюджетирования по результатам является регулярное проведение оценок достижения целей.

Интересен также опыт Канады, где с 1996 г. составляются отчеты о планах и приоритетах (*Repots on plans and priorities*), формулирующих основные направления деятельности и планы расходов по основным направлениям. Приоритеты расходов и их статус (действующие или принимаемые) определены по направлениям, ведомствами представляются отчеты о реализации соответствующих планов и приоритетов.

Отчет о результатах деятельности (*Canada's performance*) составляется ежегодно Казначейством как отчет о деятельности правительства за год с использованием 20 социально-экономических показателей. Кроме того, казначейством и счетной палатой Канады (*Treasury board of Canada secretariat and the office of the auditor general of Canada*) разработана инструкция по оценке управлению результатами (*The managing for results self-assessment tool*). Этот документ (описывает девять индикаторов, имеющих пять уровней выполнения) рассматривается как универсальная методика, позволяющая оценить управление результатами в любом ведомстве и подразделении, отвечающем за выполнение какой-то конкретной задачи / программы.

Таким образом, особенности реформирования бюджетного процесса на основе бюджетирования по результатам в разных странах различны, но трудности внедрения БОР типичны:

- сложности в измерении социально-экономических результатов деятельности государственных структур;
- формирование комплексного подхода при осуществлении программного метода как формы увязки конкретных задач, и результатов с объемами бюджетного финансирования;
- определение и обеспечение рационального распределения бюджетных средств;
- полномасштабная реализация комплексного подхода к среднесрочному бюджетному планированию;
- создание информационных систем сбора данных и отчетности, функционирующих на регулярной и надежной основе, адекватных задачам бюджетирования по результатам, мониторинг промежуточных и конечных результатов требует проведения тщательной постоянной работы;

⁴ В то же время следует сказать, что система индикативных показателей действует во Франции с 1970-х гг.

• организация и обеспечение управленческих возможностей в процессе внедрения бюджетирования по результатам. Опыт внедрения бюджетирования по результатам в практику бюджетного процесса разных стран, его обобщенный анализ дает возможность сформулировать ряд выводов, имеющих стратегический характер для дальнейшего развития этого процесса в нашей стране [2].

Первое. Бюджетирование по результатам в настоящее время преимущественно оформлено как концептуальная основа этого процесса, а не сформировавшаяся теоретическая конструкция обобщения и объяснения фактов и взаимосвязей. В реализации БОР вследствие этого преобладает эмпирический опыт, успех которого определяется выбранными приоритетами развития, уровнем демократизации общества, алгоритма реализации бюджетирования в общественном секторе, сочетании императивности принятых обязательств, измеряемых количественно и качественно, с возможностью маневра бюджетными ресурсами в рамках государственной социально-экономической стратегии развития.

Второе. Необходимость внедрения бюджетирования по результатам может гипотетически вызывается различными причинами, но в любом случае интенсивность реализации реформы бюджетного процесса определена ходом экономического цикла, а последовательность мер сопрягается со способностью государственных структур предвосхитить начало спада, создать системы консолидированного интереса к новым механизмам и формам управления и повышенной ответственности за принимаемые управленческие решения.

Третье. Внедрение и реализация БОР представляет собой достаточно длительный процесс⁵, с неизбежной наладкой инструментария под развивающуюся систему управления и постоянным учетом перманентно изменяющихся условий (международных, межстрановых, региональных и отраслевых). Важно исходить при этом из того важного обстоятельства, что БОР является определенным средством, а не служит или выступает самоцелью реформирования системы управления общественными финансами. В то же время сужение БОР до технологии бюджетного планирования снижает его потенциал и не позволяет получить желаемого эффекта от внедрения бюджетирования по результатам.

Четвертое. Те страны, которые имеют многолетний опыт реализации БОР, не определяют данный процесс как фактически завершенный. Ключевой фактор успеха, при этом определяется не как детальное планирование каждого шага в процессе реализации реформы на основе БОР, а четкое понимание направлений реформы и их конечных целей. 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.

Пятое. Инструментарий, реализуемый в отдельных странах для повышения эффективности бюджетного процесса в ходе внедрения бюджетирования по результатам, вариативен, но практически всегда строится на полном или частичном использовании принципов программно-целевого бюджетирования. Более того, часто реформы

заканчиваются лишь введением программ, в дальнейшем это может переходить в развитие систем программного анализа или, что менее перспективно, остаться только дополнением традиционному анализу бюджета.

Страны, в которых последовательно реализуются принципы бюджетирования по результатам, органы власти и общественность отмечают положительный эффект от введения БОР и *MTEF*, определяя их как эффективные инструменты распределения бюджетных ресурсов по видам услуг, которые государство обязуется предоставить своим гражданам. При этом результативность БОР и *MTEF* достаточно трудно количественно идентифицировать в современных условиях. Даже передовой опыт стран, реализующих БОР и *MTEF*, с одной стороны, не накопил достаточных эмпирических доказательств для выделения закономерностей в реформировании бюджетного процесса и динамикой социально-экономического развития, а с другой (что собственно уже демонстрирует мировой опыт), – показывает успешную реализацию БОР в одних сферах и провалы в других. Все это приводит к существенным различиям в оценках выигрыша от проведения реформ.

Литература

1. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России [Текст] // Отчет Центра фискальной политики при поддержке Агентства международного развития США. – 2003. – С. 7.
2. Ларина С.Е. Теория, методология и направления бюджетной децентрализации [Текст] : автореф. дисс. д-ра экон. наук : 08.00.10, 08.00.01 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2010. – 382 с.
3. Прокофьев С.Е. Австралийский опыт бюджетного устройства и построения бюджетной системы [Текст] / С.Е. Прокофьев // Финансы. – 2004. – №12. – С. 6.

Ключевые слова

Бюджетный процесс; бюджетное планирование; доходы и расходы бюджета; бюджетирование ориентирование на результат; программно-целевое бюджетирование.

Ларина Светлана Евгеньевна

РЕЦЕНЗИЯ

В условиях встраивания российской экономики в мировое экономическое пространство важное значение имеет нахождение граней соприкосновения форм и методов управления общественными финансами, сложившихся в российской практике с механизмами, накопленными в ряде зарубежных стран, имеющих достаточно длительный опыт формирования алгоритма бюджетного процесса и его успешной реализации на практике. С этих позиций существенное значение для поступательного развития бюджетного процесса, получения положительных трендов при оценке результативности распределения и использования бюджетных средств является изучение, детальный анализ и оценка концептуальных основ и практики применения бюджетирования по результатам.

Автором при рассмотрении механизма бюджетирования, ориентированного на результат, особое внимание уделяется опыту таких стран, как США, Австралия, Франция, Великобритания, Канада, поскольку именно эти страны фактически стали пилотными в международном масштабе по апробированию и последующего полномасштабному использованию и реализации при планировании бюджета по определенным целям для достижения высокого результата от произведенных бюджетных затрат.

Автор убедительно показывает все трудности и проблемное поле реформирования бюджетного процесса на основе бюджетирования по результатам в разных странах и систематизирует типичность проблем, с которыми сталкиваются страны при реализации и продвижении этого процесса.

Выводы автора, сделанные по результатам проведенного в статье исследования, позволяют применить к российской практике совершенствования бюджетного процесса только наиболее апробированные и положительно себя зарекомендовавшие в зарубежной практике алгоритмы внедрения бюджетирования по результатам. Статья написана хорошим, доступным языком, все выводы автора логически взаимосвязаны. Статья рекомендуется к печати.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой, кафедра Теория финансов Финансового университета при Правительстве РФ.

⁵ По некоторым оценкам, даже перманентный процесс (управление) совершенствовать, в т. ч. и бюджетом, можно бесконечно.

