ИССЛЕДОВАНИЕ

Мамедов А.А.[1], **Комарницкая А.Н.**[2]

[1] *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва*

[2] *Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, г. Москва*

Долгосрочные бюджетные программы как инструмент бюджетной политики

АННОТАЦИЯ:

В статье анализируется международный опыт формирования долгосрочных бюджетных программ. Выявлены существенные различия в методологических и управленческих подходах к оценке результативности программ в части установления степени достижения целей государственной политики и согласованности результатов на разных уровнях управления. Сравнительный анализ позволил выработать рекомендации по оценке результативности государственных программ с учетом особенностей бюджетной системы Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *государственные финансы, программно-целевое управление бюджетом, долгосрочные бюджетные программы, бюджетный процесс, оценка результативности бюджетных программ*

JEL: *C13, G18, H72*

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Мамедов А.А., Комарницкая А.Н. Долгосрочные бюджетные программы как инструмент бюджетной политики // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 3. — С. 283–294. — doi: 10.18334/rp.17.3.2226

Мамедов Арсений Алиевич, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва (mamedov@ranepa.ru)

Комарницкая Анна Николаевна, научный сотрудник лаборатории бюджетной политики, Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, г. Москва

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 15.01.2016 / ОПУБЛИКОВАНО: 19.02.2016

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП: http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.3.2226

(c) Мамедов А.А., Комарницкая А.Н. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

Мамедов А.А., Комарницкая А.Н. Долгосрочные бюджетные программы как инструмент бюджетной политики // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 3. — С. 283–294. — doi: 10.18334/rp.17.3.2226

Введение

Внедрение принципов принятия решений о бюджетных расходах на основе показателей ожидаемых результатов является распространенной практикой как среди развитых, так и развивающихся стран, однако достижения в использовании программно-целевого метода бюджетного планирования весьма вариативны. В то время когда одним странам удалось повысить качество управления государственными финансами за счет перехода к распределению бюджетных средств на основе долгосрочных программ, другие столкнулись с определенными проблемами, которые не позволили реализовать запланированный потенциал инструмента государственных программ. Поскольку в России процесс перехода к программно-целевому принципу бюджетного планирования находится в активной фазе реализации, а в сфере государственных финансов проблемы в последние годы лишь нарастают (сокращающиеся доходы федерального бюджета, растущие показатели дефицита и государственного долга региональных бюджетов и пр.), вопросы повышения результативности применения государственных программ особенно актуальны.

Целью настоящего исследования является анализ международной практики оценки результативности долгосрочных целей правительства, отраженных в бюджетных программах. Поскольку долгосрочные программы применяются именно как инструмент управления государственными финансами, анализ практик их формирования в контексте процесса целеполагания и выбора показателей результатов, координации исполнения, а также оценки результативности был проведен в непосредственной связи с наиболее значимыми направлениями бюджетного процесса в разрезе выбранных стран. В сферу исследования вошли как страны, которые одними из первых внедрили элементы бюджетирования, ориентированного на результат, и программного метода управления государственными финансами (США, Канада, Новая Зеландия, Австралия), так и те, в которых подобный опыт составляет порядка 10–15 лет (Нидерланды, Франция, ЮАР, Бразилия, Южная Корея).

От постатейного бюджетирования к программной классификации расходов

В стремлении повысить качество управления государственными финансами в контексте реализуемых реформ по внедрению

бюджетирования, ориентированного на результат, распространенной практикой является переход от постатейного формирования бюджета к процессу принятия решений о бюджетных расходах на основе показателей ожидаемых результатов, инструментом чего выступает программная классификация расходов бюджета. Данная классификация позволяет связать показатели непосредственных и/или конечных результатов с выделяемыми бюджетными ассигнованиями. Принципиальным является то, что программная классификация должна быть именно инструментом бюджетирования, а не просто частью экономической или административной структуры. Для эффективного функционирования бюджета, формируемого по программам, требуется система, которая бы связывала политические цели, программы и административную структуру. При отсутствии подобной системы становится непонятно, кто несет ответственность за выделенный объем бюджетных средств, а также за достижение результатов программы. Развитие основанной на программах классификации бюджетных расходов рассматривается как ключевой элемент при внедрении бюджетирования, ориентированного на результат [6].

Возникнув как основной элемент бюджетных инноваций в США в 1960-е годы, программный метод бюджетирования в последствии стал распространенной практикой во многих странах, первыми из которых были Канада, Новая Зеландия, Великобритания и Австралия. К началу 1990-х г. большинство стран – членов ОЭСР формировали информацию о результатах, однако лишь в единичных случаях она использовалась в бюджетном процессе и была как-либо связана с распределением бюджетных средств. В начале 2000-х гг. интерес к бюджетированию, ориентированному на результат, проявили также в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В рамках проводимых реформ некоторым странам (Новая Зеландия, Австралия, Канада, Нидерланды, Франция, Южная Корея, ЮАР и др.) удалось изменить структуру бюджета, чтобы сосредоточиться на показателях непосредственных и/или конечных результатов [9].

Первоначально изменение структуры расходов государственного бюджета должно было способствовать смещению акцента на непосредственные и/или конечные результаты при распределении средств бюджета на очередной период. Однако на практике страны, которые изменили структуру своих бюджетов и перешли к программной классификации, по-прежнему сталкиваются с проблемой интеграции

показателей результатов и финансовой информации. При наличии действующей системы мониторинга и оценки программ, выстроенной и функционирующей системы отчетности, формируемая информация о результатах достаточно часто концентрируется на уровне отраслевых министерств и не является ключевым фактором при принятии решений в ходе бюджетного процесса и распределении средств бюджета центрального правительства [7]. Обозначенная проблема характерна как для стран с продолжительным опытом внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, так и для стран, которые использовали уже наработанные практики по проведению соответствующих реформ.

Влияние точности макроэкономических прогнозов на результативность исполнения долгосрочных бюджетных программ

Изученный опыт 9 стран (США, Канаде, Австрия, Новой Зеландия, Франция, ЮАР, Швеция, Нидерланды, Бразилия) по составлению и использованию в бюджетном процессе макроэкономических прогнозных сценариев позволил заключить, что везде планирование бюджета основано на разрабатываемых прогнозах социально-экономического развития, а также на оценке ключевых показателей бюджетно-налоговой политики. Отличительными чертами в данном случае выступают горизонт планирования при формировании прогнозов и степень, в которой макроэкономические прогнозы влияют на параметры государственных бюджетов.

В рассматриваемом аспекте интересен опыт США по подготовке двух макроэкономических прогнозов, один из которых используется для долгосрочной оценки экономической политики и эффекта от политических предложений Президента, а второй – служит непосредственно для подготовки бюджетных проектировок на очередной год [10]. Аналогичная практика выявлена в Новой Зеландии, где также составляются два прогноза (макроэкономический и бюджетный), причем для их подготовки привлекают внешних экспертов «в закрытую». Стоит также отметить, что в Нидерландах ключевые экономические прогнозы подготавливаются не профильным отраслевым министерством, а независимым от Министерства экономики Нидерландским бюро по анализу экономической политики, на основе среднесрочного прогноза которого все министерства подготавливают свои программы на очередной год [5].

Использование вариативного подхода при формировании программ

Вследствие особенностей полномочий органов власти и системы государственного управления подходы к разработке альтернативных сценариев при планировании основных параметров бюджетной политики на уровне центрального правительства варьируются в разных странах. В США основное внимание при формулировании бюджетных альтернатив сосредоточено на оценке уровня государственного долга и сокращения государственных расходов (и, как следствие, дефицита федерального бюджета), которое представляется, в том числе, в разрезе бюджетных программ. Основная суть вариативного подхода к составлению прогнозов и параметров бюджета в Новой Зеландии состоит в оценке влияния разного рода макроэкономических шоков на основные экономические показатели и характеристики бюджета. Причем среди всего набора реализуемых бюджетных программ четко разграничены программы, которые подлежат сокращению в случае реализации негативных шоков, и «защищенные» программы, расходы на которые в этой ситуации не претерпят изменений. Аналогичный принцип используется в Австрии [1]: в бюджете центрального правительства выделяются определенные виды расходов, потолок по которым может подлежать корректировке в зависимости от экономической конъюнкты, однако доля таких расходов не может превышать 25% совокупного объема расходов бюджета.

Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования

Следующим важным аспектом является изучение способов и механизмов, которые применяются для согласования стратегического и бюджетного планирования. Координация стратегического и бюджетного планирования реализуется во всех рассмотренных странах, однако степень и способы интеграции двух видов планирования имеют межстрановые различия, обусловленные, главным образом, спецификой организации бюджетного процесса и полномочиями органов исполнительной власти.

В стране может формироваться некоторый плановый документ, в котором содержатся ключевые направления фискальной стратегии правительства, а также прогнозные значения основных экономических показателей и параметров бюджета и который учитывается в дальнейшем бюджетном процессе при планировании объема расходов. Подобная практика существует на уровне центрального правительства в

Канаде, Южной Корее, Австрии (в форме Отчета по стратегии и Национальной программы реформ), а также на уровне государственных агентств в США. В отличие от перечисленных стран в Австралии координация стратегического и бюджетного планирования обеспечивается посредством большого числа документов, которые включаются Правительством в состав бюджетной документации [4]. Во Франции подобная интеграция происходит на уровне отраслевых министерств через инструмент ежегодного плана деятельности, который обязано разрабатывать вместе с программой каждое министерство. Отличительными чертами программного подхода в стране также выступают принцип самострахования (устанавливается некий верхний потолок расходов по каждой миссии в каждом году в рамках программного периода, который должен учитывать непредвиденные расходы) и принцип взаимозаменяемости (позволяет перераспределять расходы между программами и мероприятиями одного направления) [3]. Нетривиален опыт Канады по применению логической модели управления расходами на программу (Program Alignment Architecture), которая обеспечивает согласованность стратегий и бюджетных программ. Компоненты данной модели позволяют связать программы и подпрограммы министерств/ведомств с приоритетами правительства [8].

Механизмы и методологические основы координации долгосрочных бюджетных программ

Существенно различаются подходы стран к согласованию и координации деятельности министерств/ведомств/агентств одного уровня управления, а также центрального правительства и регионального уровня власти при реализации долгосрочных целевых программ. Существующие межстрановые особенности в перечисленных аспектах обусловлены отличительными чертами системы управления государственными финансами в изученных странах. Среди рассмотренного международного опыта наиболее распространенными инструментами координации работы различных министерств и ведомств одного уровня управления являются утвержденные принципы построения бюджетной системы и бюджетного процесса, а также инструкции/правила/рекомендации/ руководства по аспектам программно-целевого бюджетного планирования в стране.

В число заслуживающих внимания механизмов координации программ одного уровня управления входят следующие:

– применяемое в Новой Зеландии закрепление на уровне правительства распределения сфер ответственности между отраслевыми министерствами/ведомствами;
– используемый в Канаде инструмент горизонтальных инициатив, которые принимают форму соглашений о финансировании между партнерами из двух или более организаций, которые участвуют в достижении общих результатов.

Особенностью ЮАР являются утвержденные Правительством приоритетные направления государственной политики, которые содержатся в Программе достижения национальных целей. Все министерства ориентированы, в первую очередь, на достижение национальных целей, а не конечных результатов в рамках собственных программ, вследствие чего происходит масштабная межведомственная координация деятельности министерств.

Применение методических указаний при составлении и оценке результативности долгосрочных бюджетных программ

Изучение практики ряда стран (США, Канады, Южной Кореи, Австралии, Новой Зеландии, Франции, ЮАР) позволило выявить наличие в каждой из них определенных указаний для отраслевых министерств по разработке программ (в части логики и общей структуры). Проанализированные и сопоставленные организационно-распорядительные документы в области программно-целевого подхода к бюджетному планированию позволили заключить, что масштаб и детализация методических указаний органов власти вышестоящего уровня при составлении и оценке результативности долгосрочных бюджетных программ различны в рассмотренных странах. Межстрановые особенности состоят также в степени императивности данных документов, которые могут носить как директивный характер (США, Южная Корея, Новая Зеландия), так и форму методических указаний (достаточно подробный вариант которых применяется в ЮАР) или рекомендаций (Канада).

Выбор и расчет показателей результативности и эффективности долгосрочных бюджетных программ

Проведенный анализ показал, что, как правило, отраслевые министерства самостоятельно определяют показатели конечных и/или непосредственных результатов, которые включают в разрабатываемые

программы. Практики применения какой-либо формы утвержденных/рекомендованных вышестоящим уровнем власти (либо единых для всех министерств) индикаторов результатов в отдельных сферах государственной политики не было выявлено.

Выстроенная и эффективно функционирующая система оценки результативности долгосрочных бюджетных программ является одним из ключевых элементов использования программ именно как инструмента распределения бюджетных средств. Южная Корея выступает примером страны с сильной и проработанной действующей системой мониторинга и оценки государственных программ, которая включает механизм «самооценки» министерств их собственной деятельности, периодическую проверку Министерством стратегии и финансов 1/3 всех программ и «глубокую оценку» межсекторальных программ [2]. Среди подходов к оценке результативности бюджетных программ стоит также отметить систему оценки эффективности государственных расходов в Бразилии, которая посредством входящих в нее 28 индикаторов, в том числе, позволяет оценить результативность реализуемых государственных программ [11].

Степень, в которой оценка результативности долгосрочных бюджетных программ напрямую связана с последующим распределением бюджетных средств, существенно варьируется в изученных странах. Непосредственная связь между достигнутыми показателями результатов программ и финансированием из стран, включенных в исследование, свойственна только Южной Корее и выражается в наличии санкций в виде 10%-го сокращения расходов по той программе, запланированные результаты которой не достигнуты ответственным исполнителем – министерством. В других странах недостижение установленных в программах результатов может выражаться в более пристальном контроле за деятельностью подобного министерства (Франция) или требований разъяснения причин существенных отклонений (Нидерланды). В большинстве стран (Великобритании, Австралии, Австрии, Новой Зеландии, Швеции, ЮАР и Бразилии) в случае, когда в итоге реализации программы фактически достигнутые результаты оказались меньше запланированных показателей, последствия финансового и управленческого плана в явном виде (и главное, с точки зрения формального нормативно-правого закрепления соответствующих норм) отсутствуют.

Заключение

1. Переход к формированию бюджета на основе долгосрочных программ – распространенная практика как в развитых, так и в развивающихся странах. Несмотря на многолетний опыт стран, которые одними из первых внедрили инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, а также стали применять государственные программы при распределении бюджетных средств, использование другими странами уже выработанных механизмов программно-целевого бюджетирования приводит к необходимости адаптации и «персонализации» программной модели к особенностям бюджетной системы и системы государственного управления каждой страны. Как следствие, к настоящему времени подходы и методы к формированию государственных программ, процессу постановки целей, выбору индикаторов результатов для оценки их достижения, а также к встраиванию программ в процесс выделения бюджетных средств в зависимости от достигнутых результатов весьма вариативны в разных странах.

2. Были выявлены существенные различия в методологических и управленческих подходах к оценке результативности программ. В зависимости от устройства политической системы и особенностей бюджетного процесса в изученных странах весьма отличаются основные составляющие процесса программно-целевого метода планирования государственных расходов: целеполагание, установление критериев и показателей достижения целей и приоритетов государственной политики, их согласованность на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, методология сбора и оценки результативности программ.

3. В России в настоящее время федеральный бюджет номинально формируется на основе государственных программ, однако даже с точки зрения формальных критериев лишь около 50% федеральных расходов распределены по госпрограммам. На уровне субъектов РФ также происходит процесс перехода на программный бюджет. В то же время пока госпрограммы не стали реальным инструментом бюджетной политики и способом повышения эффективности государственных расходов. Текущий этап развития программно-целевого бюджетирования в России требует как более четкого ответа на ряд концептуальных вопросов, так и реализации на практике уже существующих норм законодательства.

4. В первую очередь надо ответить на вопрос: чем должны являться российские госпрограммы: стратегией в соответствующей области с четкими задачами и инструментами их реализации или ведомственной бюджетной программой, формируемой на основе стратегических документов? Как показывает международный опыт, на этот и другие вопросы нет однозначных ответов (используются различные модели), однако важнее всего, чтобы был выбран один вариант и под него были подстроены уже используемые другие инструменты (такие как ФЦП, ФАИП и т.д.).

5. Целый ряд механизмов, используемых в международной практике, не нашел свое отражение в российском законодательстве, но пока не реализуется на практике. К примерам неработающих в полной мере норм российского законодательства можно отнести требование к долгосрочному макроэкономическому прогнозу в части наличия оценки долгосрочных эффектов от реализации госпрограмм (Федеральный закон о «Стратегическом планировании» или требование наличия нескольких вариантов долгосрочного бюджетного прогноза (Бюджетный кодекс).

6. В целом трудно было бы ожидать, что инструмент государственных программ может быть мгновенно внедрен и сразу позволит увязать общественно-значимые результаты и бюджетные ресурсы. Однако на текущем этапе велик риск превращения госпрограмм в очередной номинальный формальный инструмент, наподобие ДРОНДов министерств, о которых сейчас уже мало кто вспоминает в ходе дискуссий по повышению эффективности государственных расходов.

ИСТОЧНИКИ:

1. Budgeting in Austria / J.R. Blondal, D. Bergvall, I. Hawkesworth [et al.] // OECD Journal on Budgeting. – 2008. – Vol. 8. – № 2. – P. 39-75. – doi: 10.1787/budget-v8-art9-en

2. From Line-item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case [Electronic resource] / Korea Institute of Public Finance, The World Bank // The World Bank. – 2007. – Mode of access: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf

3. Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts Updated edition – October 2008 [Electronic resource] // Forum de la performance. – 2008. – Mode of access: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lolf/guidepratiquelolf_oct2008_anglais.pdf

4. *Hawke L.* Performance Budgeting in Australia // OECD Journal on Budgeting. – 2008. – Vol. 7. – № 3. – P. 1–15. – doi: 10.1787/budget-v7-art17-en

5. *de Jong M., van Beek I., Posthumus R.* Introducing Accountable Budgeting: Lessons from a Decade of Performance-Based Budgeting in the Netherlands // OECD Journal on Budgeting. – 2013. – Vol. 12. – № 3. – P. 1–34. – doi: 10.1787/budget-12-5k455r12vs37

6. *Schick A.* 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials: The Metamorphoses of Performance Budgeting [Electronic resource] // OECD. – 2013.– Mode of access: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)5&doclanguage=en

7. Results, Performance budgeting and Trust in Government [Electronic resource] / The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development // The World Bank. – 2010. – Mode of access: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1264801888176/Results_Performance_Budgeting_Final.pdf

8. *Rigaud B., Arsenault P.-É.* Budget Governance in Canada: Comparing Practices within a Federation // OECD Journal on Budgeting. – 2013. – Vol. 13. – № 1. – P. 9–30. – doi: 10.1787/budget-13-5k409g59x7r8

9. *Robinson M.* Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence [Electronic resource] / Independent Evaluation Group, The World Bank // The World Bank. – 2013. – Mode of access: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/performance_based_budgeting_bb.pdf

10. *Shea R.J.* Performance Budgeting in the United States // OECD Journal on Budgeting. – 2008. – Vol. 8. – № 1. – P. 1–13. – doi: 10.1787/budget-v8-art3-en

11. Brazil: Federal Public Financial Management Performance [Electronic resource] // The World Bank. – 2009. – Mode of access: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Brazil_PublicManagement_English.pdf

Мамедов А.А., Комарницкая А.Н. Долгосрочные бюджетные программы как инструмент бюджетной политики // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 3. — С. 283–294. — doi: 10.18334/rp.17.3.2226

Arseniy A. Mamedov, Senior Research Officer of the Laboratory for Studies of the Budgetary Policy of the Institute of Applied Economic Studies, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Anna N. Komarnitskaya, Research Officer of the Laboratory of the Budgetary Policy, Gaidar Institute for Economic Policy

Long-term budgetary programs as a budgetary policy instrument

ABSTRACT

The authors analyze the international experience in the development of long-term budgetary programs. Considerable differences have been revealed in the methodological and management approaches to the efficiency assessments of programs as for the success in achieving the state policy goals and the consistency of the results on different administrative levels. The comparative analysis has enabled to elaborate recommendations for the efficiency assessment of various state programs with account of the specifics of the Russian Federation's budgetary system.

KEYWORDS: state finances, management by objectives, long-term budgetary programs, budgeting process, efficiency assessment of budgetary programs