

ванию бюджета; систематизирована налоговая (податная) система посредством более справедливого распределения налогов; проведена денежная реформа и введена золотая конвертируемая валюта (рубли), что способствовало притоку иностранных инвестиций, а также развитию кредитного рынка.

Современные требования общества к государственному управлению и, в частности, к государственным финансам создают новые вызовы государству для повышения качества выполняемых им функций и предоставленных обществу услуг.

§ 1. Подходы к проведению бюджетной реформы

Более 200 лет назад Декларацией прав человека и гражданина (1789) был провозглашен один из ключевых принципов организации правового государства: «Все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходом...». В России, где до 40% произведенного ВВП перераспределяется через систему государственных бюджетов (и за эту принудительную услугу взимается соответствующая плата — около 5% ВВП), широким слоям общественности, бизнесменам, несущим основную налоговую нагрузку, целесообразно сообщить, как изменятся правила бюджетного процесса в ближайшем будущем (рис. 1.1).

Как уже отмечалось, основная идея всех последних бюджетных нововведений в условиях современного мирового кризиса концепции государственных финансов — это переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР), т.е. переход от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами, или в отечественной интерпретации — на программно-целевое бюджетирование.

Во Франции, например, в 2001 г. был принят новый органический закон (т.е. уточняющий положения Конституции)

касательно закона о бюджете (LOLF), направленный на реализацию принципа финансирования результата⁶.

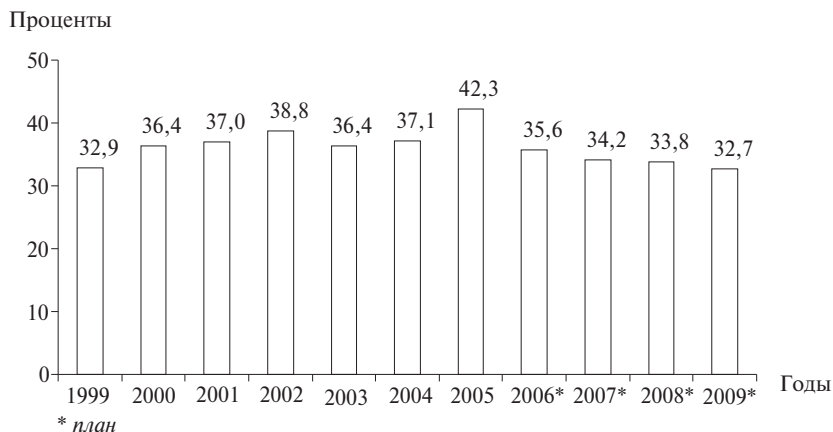


Рис. 1.1. Доходы расширенного бюджета России, % к ВВП

Источник: Минфин России

Внедряя новые методы бюджетирования и располагая ограниченными финансовыми ресурсами, государство стремится получить от их использования максимальный результат, или эффект. Также становится понятным, в чем же действительно заключаются цели деятельности государства и как государство обеспечивает их достижение. Основой программно-целевого бюджета в данном случае является соотношение финансовых ресурсов (расходов бюджета) и результатов деятельности государства⁷. Таким образом, построение программно-целевого

⁶ См.: *Camby J.-P.* La reforme du budget de l'Etat. La loi organique relative aux lois de finances. P.: LGDJ, 2002; *Barilari A., Bouvier M.* La nouvelle gouvernance financière de l'Etat. P.: LGDJ, 2004.

⁷ Что считать результатом или эффектом деятельности государства — это предмет отдельного исследования (см., напр.: Вопросы экономики. 2005. № 11): для разных групп общества существуют разные цели и задачи государственного развития, и соответственно они по-разному оценивают эффективность деятельности государства.

бюджета сводится к двум связанным задачам (или этапам), указанным на рис. 1.2.

При этом одновременное решение указанных задач может привести к появлению значительных проблем в управлении бюджетом, так как будут одновременно меняться правила игры как в части финансирования государственных органов, так и в части организации их деятельности.

В рамках первой задачи важно сформировать устойчивую и работоспособную бюджетную систему государства, в которой должны быть четко определены, а также законодательно закреплены процедуры формирования и исполнения бюджета, классификация доходов и расходов, полномочия органов власти и участников бюджетного процесса (включая региональный и муниципальный уровни). Структура бюджета (как доходной части, так и расходной) должна быть максимально открыта и понятна обществу. Сама же бюджетная реформа на этом этапе должна быть (и может быть) максимально формализована. Обычно решение данной задачи сопровождается рядом реформ государственного управления.



Рис. 1.2. Этапы построения программно-целевого бюджета

Решение второй задачи, несмотря на кажущуюся простоту, является более сложным и, как правило, продолжительным по времени. Именно на этом этапе многие страны «спотыкались» и приостанавливали проведение бюджетной реформы, иногда возвращаясь на исходные позиции. Одной из проблем является тот факт, что на данном этапе нельзя формализовать все процессы, т.е. возникает проблема субъективизма оценок. Например, что считать критерием эффективности, какие программы необходимо отобрать для государственного финансирования и т.п. Другая проблема — ответственность органов власти (и соответственно последствия для них) за эффективное выполнение программ: ведь в случае неэффективного исполнения программ может встать вопрос о компетентности органа власти, ответственного за ее выполнение. На данном этапе также предъявляются новые требования к уровню образования и квалификации государственных служащих. Россия в настоящее время фактически находится в начале этого этапа.

Для эффективного проведения бюджетной реформы и закрепления ее достижений требуется соответствующая законодательная база. В случаях когда процесс реализуется только на уровне исполнительной власти, в дальнейшем возникают существенные задержки и даже остановки в реализации реформ. Внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, означает, с одной стороны, увеличение свободы министерств и ведомств в распоряжении и управлении бюджетными средствами, а с другой — повышение их ответственности за достижение результатов. Основной акцент при планировании и исполнении бюджета смещается с внешнего контроля на внутренний — на уровень министерств и ведомств.

Некоторые страны прежде чем начинать всеобъемлющее внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, реализовывали отдельные пилотные проекты на

уровне одного или нескольких министерств. После этого программный подход с учетом выявленных проблем и соответствующих корректировок получал распространение на остальные министерства и ведомства.

Переход к методам бюджетирования, ориентированного на результат, часто сопровождается (увязывается) другими реформами: административной (выделение функциональных агентств и служб); системы учета и отчетности в государственном секторе (переход от кассового метода к учету методом начисления). Часто при этом создаются координирующие структуры на высшем уровне исполнительной власти.

Для контроля за реализацией программ применяется практика включения в структуру каждого органа исполнительной власти должности (например, на уровне заместителя министра) ответственного за внутренний учет. Этот специалист (или группа специалистов) может назначаться как парламентом, так и правительством (или минфином) и подчиняться напрямую руководителю данного органа исполнительной власти, хотя финансирование его будет осуществляться не за счет министерства.

При подготовке ежегодного отчета о реализации программ министерства на основе сравнения фактических значений показателей с целевыми ориентирами, как правило, должны объясняться причины полученных расхождений. Также должны представляться план дальнейших работ по обоснованию недостигнутых целей, расчет плана и бюджета на следующий год с учетом фактических результатов, оценка качества используемой в отчете информации.

Ниже будут рассмотрены опыт и уроки различных государств, которые внедряли в свою бюджетную практику элементы программного (или ориентированного на результат) бюджета.

США: Механизм рейтинговой оценки программ

США, наверное, накопили самый богатый опыт реформ бюджетного сектора. Еще начиная с 1949 г. в Америке предпринимались многочисленные попытки введения в бюджетный процесс элементов ориентации на результат, однако они не носили системного характера, а главная инициатива исходила от исполнительной власти и не пользовалась выраженной поддержкой парламента, следовательно, не была закреплена законодательно. Поэтому такие попытки, как правило, заканчивались при смене администрации.

Новый этап развития программно-целевого бюджетирования связан с Федеральным законом США «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance and Results Act — GPRA), принятым в 1993 г. Этот закон определяет цели в области американской бюджетной политики, в том числе такие, как:

- совершенствование процедур выработки программных целей;
- совершенствование процедур измерения социальной и экономической эффективности реализации программ;
- повышение социальной эффективности программ;
- усиление ответственности государственных органов за результаты их деятельности;
- учет информации о результатах при распределении бюджетных средств;
- совершенствование государственного управления на федеральном уровне в целом.

Согласно GPRA каждое федеральное министерство и ведомство должно разрабатывать стратегический план (минимум на пять лет), план работы на год и отчет о выполнении плана работы за год. Вместе эти документы составляют замкнутый цикл планирования, исполнения принятых решений и оценки результатов.

Стратегический план должен включать в себя формулировку стратегической цели (mission statement) и определять общеэкономические (социально значимые) задачи на долгосрочный период, а также способы и ресурсы для их решения. План корректируется каждые три года.

На основе стратегического плана определяются краткосрочные цели, которые закрепляются в плане работы на год (Annual Performance Plan). В этом плане указываются целевые значения качественных и количественных показателей результатов, а также представляется информация о предполагаемых затратах на достижение целей. На базе годовых планов министерств Административно-бюджетное управление (US Office of Management and Budget — OMB) составляет агрегированный федеральный план работы на год, который передается в конгресс вместе с проектом бюджета. Хотя планы работы министерств формально не входят в пакет бюджетных документов и не одобряются парламентом, при обсуждении бюджета министерства представляют парламенту экономические обоснования по своим направлениям (подробные планы). Таким образом, они фактически являются «мягкими законами». Ход реформ носит постепенный характер: до всеобщего применения в федеральных министерствах новые концепции прошли проверку в пилотных министерствах.

Во многих развитых странах процесс подготовки бюджета (в отличие от его исполнения) формализован слабо. В США подготовка бюджета регулируется многочисленными нормативными актами и инструкциями как исполнительной власти, так и конгресса. Ключевую роль в подготовке бюджета играет не казначейство, а созданное для этой цели при Белом доме Административно-бюджетное управление (OMB), глава которого имеет статус министра и является членом кабинета министров. OMB ежегодно выпускает (или обновляет) подробную инструкцию для министерств о подготовке, представлении и исполнении бюджета, в том числе о составлении

стратегического плана, ежегодного плана работы и отчета (А-11, приблизительно 800 страниц). ОМВ также оказывает методологическую поддержку в выработке рекомендаций для министерств, например, по общим проблемам формирования целей и показателей.

Для сбора и обработки данных при подготовке бюджета ОМВ создало и поддерживает информационную систему МАХ. Система представляет собой базу данных, состоящую из 20 таблиц по разным аспектам бюджета и приложений (бюджетный план, баланс, классификации, состояние фондов, финансирование программ, персонал и др.). Субъекты бюджетного планирования могут вносить (изменять) данные, относящиеся к их деятельности, используя соответствующие коды. Таблицы связаны между собой многочисленными взаимными ссылками для выявления ошибок и несоответствий. ОМВ выпускает подробные инструкции для пользования системой.

При подготовке бюджета 2004 г. ОМВ начало процесс систематической оценки всех правительственных программ, для чего применяется механизм рейтинговой оценки программ (Program Assessment Rating Tool — PART, см. приложение 2). Оценка складывается из четырех частей с разными весовыми коэффициентами: цели и структура программы — 20%, стратегическое планирование — 10, менеджмент — 20, результаты программы и отчетность — 50%. Рейтинг определяется на основе опросного листа, который заполняют министерства, и состоит из 25 основных вопросов (плюс дополнительные по отдельным типам программ). ОМВ проверяет 20% программ в год, так чтобы к 2008 г. были охвачены все программы.

Примечательно, что из пяти возможных рейтингов (эффективна, умеренно эффективна, удовлетворительно, неудовлетворительно и нет данных о результатах) большинство получило именно последний рейтинг, что говорит о серьезных проблемах с измерением результатов. В частности, практичес-

ки никто не может достоверно посчитать предельное влияние затрат на результат (какой эффект даст вложение дополнительных ресурсов), также нет учета полных расходов на единицу произведенных услуг. Пока рано делать выводы об успехе применения PART, однако произведенные таким образом рейтинги могут быть необъективными, так как основываются на информации самих министерств о себе. В настоящее время конгресс не использует эту информацию в принятии бюджетных решений.

Ежегодно министерства готовят отчет о работе (performance report), который содержит:

- сравнение фактических значений показателей с целевыми;
- объяснение причин расхождений;
- план работ по достижению недостигнутых целей;
- оценку плана и бюджета на текущий год с учетом фактических результатов;
- оценку качества используемой в отчете информации (она, как минимум, должна активно использоваться менеджментом в текущей работе и (или) система сбора, записи и обработки информации должна быть качественной).

Отчеты направляются в ОМВ, президенту США и в конгресс.

Роль конгресса США в процессе формирования и использования бюджета значительно больше, чем в других странах. В 1978 г. конгрессом созданы ревизионные службы (Office of the Inspector Generals) — службы внутреннего контроля в министерствах. Они являются независимой частью министерств и получают деньги от конгресса, 57 ревизоров (по числу основных министерств и ведомств) назначаются президентом и утверждаются парламентом. Ревизор подчиняется напрямую главе министерства и два раза в год представляет конгрессу отчет о деятельности министерства, где в основном содержится описание проблем в управлении программами и текущей

деятельностью, а также рекомендации по их решению. Ревизоры уполномочены проводить любые проверки, ревизии и расследования в рамках деятельности министерства и при необходимости запрашивать информацию у других ведомств.

При конгрессе есть три основных независимых агентства: Бюджетное управление Конгресса (Congressional Budget Office — CBO), Управление учета (General Accounting Office — GAO) и Исследовательская служба Конгресса (Congressional Research Service — CRS). CBO играет важную роль в бюджетном процессе, предоставляя независимый экономический прогноз. Управление учета, или GAO (аналог российской Счетной палаты), имеет функции, несколько отличные от принятых в мире. Оно уделяет мало внимания собственно учету и отчетности. Его основная работа сводится к оценке экономической и социальной эффективности программ и к финансовым расследованиям. Большую часть работ GAO исполняет по заказу парламента, однако может действовать и по собственной инициативе, если считает вопрос важным или предполагает серьезные нарушения. Для выполнения своих функций GAO может проводить надзорные, исследовательские или прогнозные мероприятия по любым государственным программам, политикам, операциям или результатам. Кроме основного офиса в Вашингтоне управление имеет 11 региональных отделений с общим штатом в 3300 человек, работа распределяется между функциональными отделами (например, здравоохранение, образование и социальная сфера, оборона и т.д., а также отделы стратегии и прикладных исследований).

В соответствии с национальными стандартами (по материалам Government Auditing Standards, GAO, 2003 (<http://www.gao.gov/govaud/yb2003.pdf>)) аудит государственных организаций подразделяется на финансовый (financial) и операционный, или аудит эффективности (performance). Основная цель финансового аудита — подтвердить, что отчетность отражает реальное состояние дел и соответствует стандартам

учета и отчетности (например, GAAP). Операционный аудит представляет собой независимую оценку управления и результатов программ по объективным показателям. По результатам проверок, как правило, вырабатываются рекомендации по улучшению реализации программы.

Задачи аудита эффективности могут быть различны, например:

1) оценка результативности (степень достижения результата);

2) оценка экономичности и продуктивности использования ресурсов:

- (к 1 и 2) сравнение альтернативных подходов;
- сравнение затрат и результатов программы;
- соответствуют ли результаты целям программы, есть ли побочные (дополнительные) результаты;
- противоречия и (или) дублирование целей с другими программами;

• надежность и достоверность измерения результатов и информации о ходе программы;

3) оценка внутреннего контроля — методов и процедур, используемых для достижения целей программы, в том числе при планировании, организации, управлении и контроле реализации программы, а также системы измерения, мониторинга и отчетности по результатам программы.

Перечислим проблемы внедрения БОР, характерные для США. Организационная структура правительства США сложна и нелогична, функции часто дублируются. В США 15 департаментов (министерств), при них около 200 агентств, степень привязки которых к головным министерствам сильно различается, около 70 независимых агентств, близких по статусу к министерствам. Приблизительно на этом же уровне находятся 14 независимых комиссий (например, по ценным бумагам) и еще целый ряд организаций. О необходимости серьезной административной реформы речь идет давно, однако

процедуры согласования таких решений с многочисленными и иногда дублирующими друг друга комиссиями парламента делают проведение такой реформы очень сложным. Организационная структура тормозит введение БОР.

Роль конгресса в распоряжении бюджетными средствами очень велика. По закону взять какую-либо сумму из Казначейства можно только в соответствии с решением парламента. Таким образом, президент не может перераспределять средства между статьями одобренного бюджета даже в рамках одного направления или министерства либо допустить перерасход бюджета без одобрения парламента. Внутри министерств свобода распоряжения средствами различна, но в среднем меньше, чем в других развитых странах. Перераспределение между программами в рамках одной статьи без одобрения парламента обычно разрешено только в очень небольших размерах. Остаток неиспользованных средств в конце года переводится в казначейство и, как правило, не может быть перенесен на следующий год. Введение БОР предполагает предоставление достаточно большой свободы в распоряжении бюджетными средствами министерствам и ведомствам. Однако парламента не заинтересован в уменьшении своей роли и предоставлении дополнительной свободы исполнительной власти.

Новая Зеландия: система государственных контрактов

Бюджетирование, ориентированное на результат, закреплено в новозеландском Законе о государственных финансах 1989 г. Цель реформы — повысить экономичность и эффективность работы государственных органов, сместить акцент от валовых показателей бюджета к фокусированию внимания на целях государственных расходов и ожидаемых результатах. Реформа бюджетной системы Новой Зеландии считается одной из наиболее радикальных среди аналогичных преобразо-

ваний, проведенных в других развитых странах. Новая Зеландия применила систему контрактов между министерствами и департаментами, где четко определены результаты, которые должен добиться каждый департамент. Средства государственного бюджета выделяются в соответствии с согласованной стоимостью реализации задач, которые позволят достичь оговоренных результатов. Департаменты пользуются определенной свободой в управлении ресурсами, но несут ответственность за достижение результатов и публикуют детализированное заявление целей как часть прогнозного отчета департамента, который рассматривается парламентом при составлении бюджета. Ежегодно публикуется отчет, где по каждому направлению деятельности сравниваются факт и прогноз.

Правительство устанавливает общие цели экономического развития, которые являются ориентирами и не определены количественно. Они охватывают период в несколько лет и находятся в компетенции нескольких министерств. Конкретные цели и задачи, а также целевые значения показателей качества и объема бюджетных услуг устанавливаются на уровне министерств. Результаты должны быть связаны с общими целями и способствовать их достижению (однако не существует исчерпывающего списка мер или ожидаемых результатов, которые приведут к достижению каждой общей цели).

При управлении и оценке эффективности деятельности государственных органов основное внимание уделяется конкретным результатам. Однако в последнее время акцент смещается в сторону достижения более общих и долгосрочных целей (Management for outcomes). В настоящее время ведется активная работа по выработке подходов к измерению влияния действия государственных органов на достижение общих целей (например, проект Pathfinder (<http://io.ssc.govt.nz/pathfinder>)).

Внутренний контроль основывается на системе контрактов между департаментами и министерством, которые имеют

черты коммерческих. В частности, они определяют перечень работ (услуг) департамента для достижения целей, а также сроки, стоимость, порядок и показатели измерения результатов, вознаграждение, санкции за невыполнение обязательств, порядок отчетности. Департаменты регулярно предоставляют министру (и публикуют) отчеты о степени достижения результатов и стоимости проведенных работ. Министерства могут заключать контракты и с другими государственными или частными компаниями, что создает конкуренцию и способствует повышению эффективности использования бюджетных средств. Министерство может перераспределять ресурсы в определенных пределах без дополнительной санкции парламента.

Система внутреннего контроля департаментов и министерств может различаться, однако казначейство разрабатывает общие требования и подходы к организации внутреннего контроля и финансового менеджмента. Оно оценивает систему внутреннего контроля департаментов по 29 элементам на основе балльной системы (например, агрегированная информация для планирования и прогнозирования, информационная система финансового менеджмента, управление рисками, внутренняя управленческая отчетность, учет денежных средств и т.п.), чтобы убедиться в их способности предоставлять адекватную информацию для бюджетного процесса от планирования до отчетности (<http://www.treasury.govt.nz/dice>).

Парламентский контроль за исполнением государственного бюджета и результатами деятельности департаментов в основном осуществляется соответствующими комитетами в ходе финансовых обзоров. Департаменты заполняют стандартный опросный лист, показывающий, как именно результаты их деятельности способствуют достижению общеэкономических целей.

Внешний контроль осуществляет также генеральный аудитор и контролер, который независим от правительства и подотчетен парламенту. Аудитор представляет независимую

оценку деятельности правительства и местных органов власти для парламента и общественности. Генеральный аудитор может проверять любые государственные органы, организации или предприятия в соответствии с запросом парламента или по собственной инициативе.

Кроме проверки финансовой отчетности и выявления фактов злоупотреблений служебным положением генеральный аудитор также проверяет результаты деятельности государственных органов (*performance audit*), в том числе эффективность и экономичность использования ресурсов, соответствие мандату и решениям парламента. Однако в компетенцию генерального аудитора не входят проверка эффективности работы резервного банка и выбор политики центральных или местных органов власти для достижения целей.

Проверка результативности проводится выборочно и планируется заранее. Список предполагаемых проверок публикуется ежегодно. Как правило, проверяются проблемные или потенциально проблемные участки. По результатам аудита в парламента представляется (и публикуется) отчет, где содержатся выявленные проблемы, а также рекомендации по их устранению. Иногда публикуется отдельный документ, содержащий рекомендации и анализ успешного опыта.

Методы и подходы различны в зависимости от целей и области, которая подвергается проверке, единой системы показателей эффективности не используется. Как правило, аудитор тесно взаимодействует с управляющим звеном и сотрудниками проверяемой организации (проводит опросы и интервью, рассматривает внутренние отчеты и другие документы). Широко используется дополнительная информация — опросы потребителей услуг, законодателей и смежных министерств, консультации с общественностью, привлечение экспертов, международный опыт (чаще опыт Великобритании), ранее проведенные исследования, анализ конкретных ситуаций (*case study*).

В бюджетном процессе используется информационная система Crown Finance Information System (CFISnet), представляющая собой защищенный канал, по которому министерства и департаменты могут оперативно обновлять и обмениваться информацией. Систему поддерживает бюджетный департамент казначейства, доступ к ней ограничен.

Переход на бюджетирование, ориентированное на результат, представляет собой длительный итеративный процесс. В Новой Зеландии этот процесс еще не завершен. Концептуально предполагается ориентация на общие экономические и социальные результаты (outcomes), однако до сих пор бюджет принимается в разрезе конкретных целей (outputs). Выработка подходов к измерению общих результатов и вклада каждой отдельной программы далеко не закончена.

Применение новозеландской модели контрактов будет эффективно работать только при сильном гражданском обществе, практическом отсутствии коррупции и прозрачности бюджетного процесса (информированности общественности о нем). Эти базовые условия существуют далеко не во всех странах, даже развитых.

Бюджетные реформы в Швеции

В начале 1990-х гг. Швеция пережила экономический кризис, который повлек за собой кризис государственных финансов и, как следствие, резкий рост государственного долга и дефицит бюджета. Такая ситуация требовала введения мер жесткой экономии и ускорила начало реформ государственных финансов. В конце 1990-х гг. Швеция перешла к среднесрочному бюджетному планированию (три года), формированию бюджета «сверху вниз» и ориентации на результат.

Согласно новой системе правительство сначала определяет общий объем бюджетных ресурсов на следующие три года в соответствии с экономическим прогнозом и финансовой по-

литикой, потом распределяет их между направлениями. При этом сумма по направлениям меньше общей суммы бюджета. Эта разница представляет собой предел отклонения погрешностей прогнозирования, причем, если для первого года это отклонение в пределах 1,5%, для второго — 2, для третьего 2,5%.

После того как размеры бюджетных расходов распределены по 27 направлениям, министерства имеют относительную свободу при распределении средств по отдельным статьям в рамках своих направлений. В Швеции 13 министерств, каждое может быть ответственным за несколько направлений, кроме того, некоторые направления относятся более чем к одному министерству.

Важная особенность системы государственного управления Швеции — автономия функциональных агентств, закрепленная в законе. Сами министерства занимаются в основном формированием политики в своей области, имеют небольшой штат и бюджет. Всеми государственными услугами занимается около 300 агентств (в которых занято 99% госслужащих), которые расходуют большую часть бюджета. Агентства самостоятельно принимают решения по кадровой политике и внутренней организации. Проведенное недавно укрупнение агентств усилило их независимость.

В бюджете, как правило, для каждого агентства есть отдельная статья, покрывающая все его операционные расходы, т.е. бюджетные документы не содержат информации о результатах, ожидаемых от агентств. Таким образом, информация о результатах практически не используется на этапе формирования государственного бюджета.

После определения объема расходов министерства направляют подведомственным агентствам письма-инструкции (Regleringsbrev), где в соответствии с руководством минфина министерства должны указать: 1) соответствие задач агентств среднесрочной программе правительства, 2) конкретные оперативные задачи и целевые показатели и 3) как именно агент-

ства будут отчитываться о результатах. На практике письма-инструкции очень различаются по содержанию: от общих слов о целях агентства — до объемных документов с большим количеством технических деталей. Большинство писем содержало рекомендации агентствам обращать внимание на результаты, а не конкретные инструкции по их измерению.

Письма-инструкции в таком виде имеют черты контракта между министерствами и агентствами, в то время как раньше это был неформальный диалог. Агентства рассматривают подробные инструкции как вторжение в автономию, которое может сделать традиционную систему управления менее эффективной. С другой стороны, у министерств нет технической возможности и достаточной информации, чтобы качественно разрабатывать задачи и целевые показатели для агентств, а главное — нет реальной возможности контролировать результатов. Очевидно, что необходимо усилить роль министерств в бюджетном процессе. Предполагается ввести должность заместителя министра по взаимоотношению с агентствами, в функции которого будут входить разработка и утверждение писем-инструкций, а также проверка отчетов.

На практике агентства неформально обсуждают с министерством цели и задачи, которые в дальнейшем утверждаются министерствами. Предполагается в будущем формализовать систему. Формализация только закрепит реально существующую ключевую роль агентств в определении задач и целевых показателей.

Каждое агентство готовит ежегодный отчет, который должен содержать данные о ресурсах, результатах, эффективности и качестве, в том числе в разрезе показателей (или задач письма-инструкции) за три последних года. Данные должны основываться на документах и известных методах подсчета. Однако согласно обзору Национальной службы аудита Швеции отчеты, как правило, содержат информацию об объеме работ, количественных показателях эффективности, а также

описательные материалы. Обычно отчеты очень большие, и необходимая информация размыта. Проблема в том, что задачи и показатели изначально министерствами не заданы. В настоящее время качество отчетов совершенствуется путем выделения показателей качества услуг и общеэкономических результатов. Таким образом, на сегодняшний день в Швеции возникла ситуация, при которой уже отказались от контроля за использованием ресурсов, но в то же время система оценки результатов еще не эффективна.

Как финансовую, так и результативную части отчетов проверяет Национальная служба аудита Швеции. На практике имели место случаи отрицательного аудиторского заключения. В подобных случаях Национальная служба аудита вырабатывает рекомендации по улучшению составления отчета.

Национальной службой аудита была введена система рейтинга финансового менеджмента агентств: А — «хорошо», В — «удовлетворительно», С — «неудовлетворительно». Отдельно оцениваются финансовые результаты (в частности, перерасход средств) и качество внутренней системы финансового менеджмента. Рейтинги публикуются, что позволяет привлекать внимание к проблемам и способствует поиску решений.

Великобритания: соглашения о бюджетных услугах

Реформы государственного управления в Великобритании 1980-х гг. были направлены на предотвращение кризиса государственных финансов. Изначально планировалось усилить контроль над расходами. Идея ориентации на результат возникла в конце 1980-х гг. (Next Steps Initiative). Из состава министерств были выделены функциональные агентства с четкими техническими функциями в сфере государственных

услуг. Министерства смогли сосредоточить свои усилия на формировании политики и контроле за агентствами, что не привело к существенному улучшению эффективности бюджетных услуг. В 1998 г. в Великобритании был проведен комплексный анализ государственных расходов, по результатам которого решено увязать распределение бюджетных ресурсов с обязательствами, которые принимают на себя министерства. С тех пор анализ расходов (Spending Review) проводится каждые два года.

Новый подход основан на соглашениях о бюджетных услугах (Public Service Agreements — PSA) между министерствами и казначейством сроком на три года. Среднесрочное планирование позволяет министерствам переносить неизрасходованные средства на следующий год в рамках одного направления. Соглашение декларирует общую цель или цели министерства, которые подразделяются на задачи и целевые значения показателей. Соглашения не содержат стоимостных показателей конкретных задач, однако включают, как правило, хотя бы один показатель эффективности или экономичности работы министерства. В соглашении обязательно указан ответственный за достижение целевых показателей. Для каждого PSA разработаны технические комментарии, где министерства подробно описывают, как именно будут измеряться результаты, включая источники данных, базовые показатели, определения и т.п. В 2000 г. в дополнение к PSA появились соглашения о качестве услуг (Service Delivery Agreements — SDA), содержащие перечень мер и план достижения поставленных целей: 19 действующих PSA содержат 130 показателей, большей частью касающихся общеэкономических результатов (<http://www.hm-treasury.gov.uk/>).

В 2001 г. правительство разработало общие принципы выбора показателей и формирования системы показателей. Так, система показателей должна отражать цели и задачи организации, быть удобной для пользователей, сбалансированной,

устойчивой к изменениям в организации, интегрированной в организационную структуру и недорогой (издержки не должны превышать выгоды). Сами показатели должны быть четко определены, относиться к целям организации, не создавать отрицательных стимулов (например, к перерасходу средств). При формировании системы показателей необходимо обеспечить возможность своевременного получения информации, проверки ее качества и распределить ответственность. Каждое министерство разрабатывает свою систему показателей эффективности в соответствии с общими принципами (см. приложение 4 — Choosing the Right FABRIC: a Framework for Performance Information (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/EDE/5E/229.pdf>)).

PSA и SDA определяют цели на уровне министерств, которые в свою очередь формируют перечень конкретных задач для функциональных агентств в соответствии с методическими рекомендациями, разработанными правительством в 2003 г. (http://www.hm-treasury.gov.uk/media/CBE/D4/target_set_guide.pdf). Обзор планов и отчетов казначейства Великобритании представлен в приложении 3. Планируется также заключать соглашения о бюджетных услугах (Local Public Service Agreements — LPSAs) между центральным и местными правительствами.

Казначейство оказывает методологическую поддержку другим государственным органам в обеспечении эффективности и экономичности расходования бюджетных средств. Рекомендации обобщены в так называемой Зеленой книге по оценке планов и результатов работы центрального правительства (Greenbook: Appraisal and Evaluation in Central Government (<http://greenbook.treasury.gov.uk/>)), где рассматриваются цели проекта (программы), анализ эффективности реализации проекта (программы), анализ результатов реализации. Также выпускаются рекомендации для отдельных министерств. В настоящее время ведется активная работа по улучшению качества информации об эффективности про-

грамм, которая включает в себя разработку методологий и информационных систем.

Казначейство находится в центре бюджетного процесса: оно утверждает все бюджетные заявки других министерств и представляет их парламенту. Поэтому внутри исполнительной власти именно казначейство контролирует расходы. Оно ежеквартально отслеживает прогресс министерств в выполнении задач PSA и представляет отчет парламентской комиссии. Отчеты о результатах публикуются министерствами ежегодно.

Организация внутреннего контроля является задачей министерств, и подходы могут сильно различаться, однако именно Казначейство назначает одно из высших должностных лиц каждого министерства ответственным за учет (Accounting Officer). Ответственный должен обеспечить организацию и качественную работу системы внутреннего контроля в соответствии с рекомендациями и стандартами казначейства. В каждом министерстве должна быть служба внутреннего аудита, которая помогает ответственному за учет в его работе (Government Internal Audit Standards (http://www.hm-treasury.gov.uk/media/845FC/GIAS_2001 (272Kb).pdf)). Ответственный за учет подчиняется непосредственно главе министерства и представляет отчеты о работе министерства парламенту и Национальной службе аудита. Также казначейство способствует взаимодействию и обмену информацией между службами внутреннего и внешнего аудита, публикует рекомендации и наиболее успешный опыт в данном направлении.

Внешний контроль за расходованием бюджетных средств осуществляет Национальная служба аудита (National Audit Office), которая подотчетна парламенту и независима от правительства. В дополнение к аудиту финансовой отчетности министерств и ведомств в 1983 г. этой службе было поручено проверять экономичность и эффективность расходования

бюджетных средств. В компетенцию Национальной службы аудита не входит оценка политики министерств, однако отрицательный отчет об эффективности расходования средств может привести к рассмотрению вопроса Парламентской комиссией по государственным счетам (Public Accounts Committee).

Ежегодно Национальная служба аудита проверяет счета около 500 государственных органов и организаций, а также публикует 50—60 отчетов об эффективности расходования средств, причем последние могут касаться как целой системы, так и одного крупного проекта. Служба определяет проблемные области для проверки в ходе мониторинга и аудиторской деятельности.

Методология аудита эффективности различается в зависимости от объекта (как правило, методология указана в самом отчете). Широко применяются case study, изучение иностранного опыта, анкетные опросы и интервью, изучение отчетов, выезд на место, создание рабочих групп с привлечением экспертов, изучение статистики, консультации с общественностью и всеми заинтересованными и вовлеченными сторонами, фокус-группы, сравнения с аналогичными проектами.

Работа аудиторов по оценке эффективности направлена не только на выявление проблем, но и на обобщение наиболее успешного опыта в этой области и выработку рекомендаций по улучшению работы государственных органов. Например, в 2001 г. Национальная служба аудита опубликовала отчет об измерении результатов работы правительства, где рассматривалась вся система PSA в целом и практика отдельных министерств (Measuring the performance of government departments (http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/0001301.pdf)). Эта работа представила общую картину хода реформы, выводы нашли свое отражение в рекомендациях правительству.