

Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт



Анна Григорьевна СУДАКОВА, старший аналитик Центра исследования бюджетных отношений

В данной статье рассмотрены рекомендации Всемирного банка по организации аудита программно-целевого бюджета, а также примеры двух стран с богатым опытом проведения аудита государственных программ — США и Франции.

Основная цель аудита государственных программ — оценка достижения их показателей. В случае отклонения получаемых результатов от запланированных значений необходимо обеспечить своевременную коррекцию действий для достижения оптимальных социально значимых эффектов государственных программ.

Среди основных задач аудита программно-целевого бюджета можно выделить:

В настоящее время практически все экономически развитые страны перешли на программно-целевое бюджетирование. В условиях увеличения срока бюджетного планирования, перехода к долгосрочному финансовому планированию проведение аудита реализации государственных программ приобретает особую значимость. Данный вопрос очень важен и для нашей страны в свете предстоящего перехода к программному бюджету. В этой связи большой интерес представляют рекомендации международных финансовых организаций и опыт использования механизмов программного бюджетирования в экономически развитых странах.

- контроль качества разработки национальных проектов и государственных целевых программ;
- оценку состояния целевых групп и среды реализации государственных программ;
- определение причин отклонения от исполнения государственных программ и анализ рисков ненадлежащего исполнения;
- оценку конечных результатов и последующих эффектов реализации государственных программ.

На этапе разработки среднесрочных планов развития и формирования среднесрочного бюджета особенно важно провести оценку достижимости целей и выполнимости тактических задач государственных программ, соотнести их с доступными ресурсами, организационными и технологическими возможностями, провести предварительный аудит и создать адекватную систему мониторинга контрольных показателей. Мониторинг и управление последствиями предпринятых действий должны осуществляться на протяжении жизненного цикла проекта. Оценка последствий проектов — неотъемлемая составляющая деятель-

ности по аудиту программно-целевых мероприятий наряду с оценкой их реализуемости.

Согласно Лимской декларации руководящих принципов аудита, принятой на Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в 1977 году, аудит — это «неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов»¹.

Внедрение аудита государственных программ

Внедрение аудита государственных программ в деятельность государственных органов в любой стране можно разделить на четыре этапа²:

1 существуют лишь минимальные требования к проведению государственной политики. Проводится мониторинг исполнения законов, которым могут заниматься парламент или министерства. Высшим органом фи-

¹ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977

² Д. Б. Цыганков Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа

нансового контроля проводится аудит использования финансовых средств;

2 осуществляется интервенционистская государственная политика, предполагающая стремление государства целенаправленно, прямо или косвенно воздействовать на социально-экономическую ситуацию в стране или в отдельных отраслях экономики. Предусматривается мониторинг реализации целевых программ и национальных проектов, подготовка заключений на вносимые проекты регулирующих нормативных актов. На этом этапе в некоторых министерствах создаются подразделения, ответственные за аудит эффективности;

3 аудит государственных программ проводится в обязательном порядке, который зачастую носит формальный характер; проводятся публичные консультации с участием бизнес-ассоциаций и саморегулируемых объединений;

4 аудит государственных программ встроены в государственное и корпоративное управление. Происходит полная интеграция оценки в систему государственного управления.

В руководстве «Десять шагов к системе мониторинга и оценки, ориентированной на результат», подготовленном сотрудниками Всемирного банка³, приводятся основные принципы организации мониторинга и оценки, ориентированной на результат. Данная система мониторинга и оценки, как правило, используется в ряде стран для оценки достижения целей и решения задач при реализации государственных программ.

Основные шаги построения системы мониторинга и оценки, ориентированной на результат:

1 проведение оценки готовности государства к построению системы мониторинга и оценки, ориентированной на результат;

2 согласование результатов контроля и оценки (формирование ключевых требований разработки стратегических результатов в соответ-

ствии со стратегическими приоритетами страны);

3 разработка ключевых показателей для мониторинга результатов;

4 сбор исходных данных по показателям;

5 планирование положительных изменений, установление реалистичных целевых ориентиров;

6 мониторинг результатов (сбор, анализ и составление отчетности);

7 оценка информации для обоснования принятия решений (анализ программы, результатов и воздействий);

8 анализ и отчетность по результатам мониторинга и оценки;

9 использование результатов;

10 поддержка системы мониторинга и оценки со стороны государства (в целях обеспечения долговечности и полезности для страны).

Приведенные шаги не подразумевают обязательного соблюдения жесткой последовательности, допускается одновременная реализация сразу нескольких. Страны с развивающейся экономикой, нестабильной экономической ситуацией могут столкнуться с трудностями построения системы мониторинга и оценки, ориентированной на результат. Эти сложно-

сти могут быть связаны со слабым государственным органом, проводящим оценку стратегических документов, и отсутствием опыта в области планирования. Создание четко функционирующей системы мониторинга и оценки требует времени, ресурсов, стабильности политической ситуации.

В последние годы в условиях нестабильной экономической ситуации многие страны осознали необходимость создания системы аудита государственных программ. Рассмотрим некоторые примеры зарубежного опыта.

Опыт США

Соединенные Штаты Америки имеют наиболее богатый опыт программно-целевого бюджетирования. Бюджет США формируется по 19 функциям, в рамках каждой функции выделяются направления расходов, которые в свою очередь распределяются по программам. Программный бюджет США планируется на десятилетний период. Закон о достижении результатов от 1993 года требует, чтобы федеральные министерства и ведомства ежегодно представляли ↪



³ <http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf> (Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. / Jody Zall Kusek, Ray C. Rist — The World Bank, Washington, D.C., 2004).

стратегические планы, годовые планы деятельности и ежегодные отчеты об исполнении программ⁴.

В отчетах о результатах деятельности осуществляется сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными. В случае несовпадения органы исполнительной власти обязаны объяснить причины этого и определить мероприятия, которые позволят достигнуть ранее запланированных показателей. Кроме того, органы исполнительной власти могут обосновать недостижимость ранее установленных целей и предложить новые.

На сегодняшний день в США создана структурированная система оценки бюджетных программ. Ключевую роль в подготовке программного бюджета играет созданное для этих целей при Президенте США Административно-бюджетное управление (Office of Management and Budget — OMB). OMB ежегодно уточняет подробную инструкцию о подготовке, представлении и исполнении бюджета, в том числе о составлении стратегического плана⁵.

OMB в 2001 году впервые разработало систему рейтинговой оценки программ — инструмент PART (Program Assessment Rating Tool)⁶ с целью повышения эффективности и результативности государственных программ. Инструмент PART применялся в 2001–2009 годах и состоял примерно из 30 вопросов (их количество могло варьироваться в зависимости от типа программ). Все вопросы были разделены по четырем областям оценивания. Первый блок вопросов относился к структуре и целям программы — учитывалась прозрачность целей и задач, степень конкретизации конечных результатов. Второй блок включал в себя вопросы стратегического характера — обоснованность направленности программы, необходимость ее проведения в перспективе, приоритетность этого на-

правления относительно долгосрочного периода. Третий блок вопросов соответствовал категории финансирования программы, то есть были даны пояснения о необходимости обеспечения программы бюджетными и внебюджетными средствами, об эффективности использования бюджетных средств в ходе ее реализации. Четвертый блок отвечал за конечный эффект программы — оценивалась степень проработанности показателей конечного эффекта, их взаимосвязанность с показателями конечного результата.

Кроме непосредственно оценки программы PART также оценивал факторы, на которые не могут повлиять государственные ведомства, но которые ограничивают эффективность реализуемых ими программ. Например, если существовали какие-то законодательные ограничения, то могли быть предложены рекомендации по их устранению. Формализация процесса оценки эффективности с помощью PART была направлена на получение обоснованных и объективных рейтингов бюджетных программ.

Вопросы, входящие в PART, в основном предполагали два варианта ответа: «да» либо «нет». Ответы на вопросы должны были иметь надлежащее обоснование, а не следовать из общих суждений или мнений. Всего было установлено семь типов бюджетных программ:

- 1** прямые федеральные программы, в рамках которых услуги оказываются непосредственно государственными служащими (например, оформление и выдача лицензий);
- 2** программы по выдаче грантов на конкурсной основе;
- 3** программы по выделению субсидий;
- 4** регулирующие программы, которые достигают своих целей путем разработки соответствующих рекомендаций, методик или проектов законов;

5 программы, связанные с приобретением и распределением основных фондов и услуг;

6 программы, связанные с выдачей кредитов;

7 научно-исследовательские программы.

На основе ответов на вопросы оценивался результат по каждому блоку вопросов, затем по результатам всех блоков выводился общий результат. Низкий рейтинг программы вовсе не означал автоматического снижения в финансировании из бюджетных средств, а высокий рейтинг не гарантировал первоочередности в обеспечении бюджетными средствами. После присвоения оценки давались рекомендации по улучшению программы, о выполнении которых ведомство обязано доложить в годовом отчете о своей деятельности.

Опыт Франции

Реформа бюджетного процесса во Франции началась в 1999 году. С принятием в 2001 году Конституционного закона о государственных финансах во Франции реформирование бюджетного процесса проходило в рамках общей реформы государственного управления. Система бюджетного контроля во Франции была значительно изменена: повысилась бюджетная прозрачность, модернизирована система органов бюджетного контроля, возрасла роль парламента в бюджетном процессе и его информированность. Важнейшим нововведением закона о государственных финансах стало изменение структуры представления бюджета. Государственные расходы стали группироваться по миссиям, программам и акциям. Цель такого изменения — переход от логики расходования к логике результата. Отныне смысл исполнения бюджета заключается не в расходовании средств, а в достижении поставленной цели.

4 <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra>.

5 <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Overview>.

6 <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/agency/018.html>.



Структура органов государственного аудита во Франции во многом отлична от российской: она сложнее, более многоступенчата. В последнее время функции аудита во Франции все больше расширяются в сторону оценки эффективности использования бюджетных средств и оценки действий управляющих структур с точки зрения эффективности их работы.

Интересна структура современного французского закона о бюджете. В его рамках формулируются так называемые миссии — глобальные задачи соответствующего бюджета. Так, на 2010 год было определено более 40 миссий⁷. Они распределяются на подзадачи — программы, а те в свою очередь на действия — подразделения программ. На 2010 год в бюджете заложено 685 действий. Парламент, рассматривая бюджет, не может полностью отменить ту или иную миссию. Аннулировать можно лишь программы с последующим перераспределением средств между другими программами данной миссии. Миссии могут относиться к сфере ответственности сразу нескольких министерств, то есть их реализация потребует создания не только ведом-

ственных, но и межведомственных программ⁸.

Закон о бюджете Франции содержит конкретные показатели, которые характеризуют достигнутые результаты (обычно их около 1500). Ответственность за отдельную программу возлагается не более чем на одно министерство, даже если это межведомственная программа. Для управления каждой программой назначается ответственное лицо. В пределах соответствующих министерским программам расходов ответственное лицо получает почти полную свободу перераспределять средства, переносить ассигнования на следующий бюджетный год. В обмен на повышение гибкости руководитель программы должен следовать ее целям и отчитываться за управление расходами на программу. Для этого используются три критерия: социальная и экономическая результативность, качество услуг и эффективность.

В начале 1990-х годов научным советом по оцениванию были введены стандарты для оценки качества практики оценивания. Осенью 2003 года генеральным собранием Французского общества оценивания был утвержден документ под названием «Хартия

оценивания государственных политик и программ»⁹.

Выводы

По результатам анализа зарубежного опыта организации аудита программно-целевого бюджета можно сделать следующие выводы. Во-первых, поскольку в современном мире происходят процессы, связанные с усилением роли государства в стратегическом планировании, необходимо уделять больше внимания вопросам оценки результатов реализации государственных программ и комплексных национальных стратегий.

Во-вторых, аудит государственных программ должен осуществляться компетентным органом, обладающим всей информацией, необходимой для его проведения. Практика свидетельствует, что оптимальным вариантом в большинстве случаев является проведение аудита специалистами независимого органа, хорошо владеющими методологией и инструментарием проведения оценки государственных программ, и подключение к оценке сторонних экспертов, когда это необходимо, для ответа на отдельные конкретные вопросы. При этом данный орган должен быть отделен от линейных министерств и ведомств (включая ведомства финансово-экономического блока).

В-третьих, развитие аудита государственных программ должно рассматриваться не само по себе, а в связке с инструментами стратегического планирования. При принятии решений об использовании новых механизмов стратегического планирования необходимо одновременно предусматривать механизмы их мониторинга и аудита. Адекватная организация аудита государственных программ поможет своевременно оценить получаемый эффект и обеспечить необходимую коррекцию действий для достижения оптимальных результатов в интересах национального развития. ●

7 Французский опыт бюджетной реформы // Бюджет. 2010. № 4.

8 <http://www.economie.gouv.fr/finance>.

9 http://www.iopp.ru/upimg/file_112.pdf.