

УДК 336.13

Ключевые слова:

бюджетные реформы,
субнациональные власти,
гранты,
система грантов
на основе результатов
(СГНР)

Я. А. Данилова,

зам. директора Департамента комплексного макрорегионального развития,
привлечения бюджетного финансирования и государственных инвестиций
Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока
(e-mail: ydanilova@gmail.com)

А. М. Лавров, проф.,

зав. кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ,
действительный государственный советник 1 класса
(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)

В. В. Онищенко,

первый зам. руководителя
Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
(e-mail: onischenko@ac.gov.ru)

Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ

Во многих странах проведение бюджетных реформ на субнациональном (региональном и муниципальном) уровне на начальном этапе осуществлялось путем выбора пилотных регионов (муниципалитетов), которым оказывалась финансовая помощь и, главным образом, техническая поддержка с последующим распространением полученных результатов. С 2001 г. аналогичный подход начал применяться в Российской Федерации в рамках Фонда реформирования региональных финансов (в дальнейшем — Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов и субсидий на поддержку программ реформирования региональных финансов).

В статье рассматривается международный опыт стимулирования проводимых на субнациональном уровне бюджетных реформ. Как показывает проведенный анализ, в целом такой подход себя оправдал. В то же время его применение в конкретных условиях имело ряд недостатков и ограничений. Уроки международного опыта были учтены, их следует учитывать и в дальнейшем при применении аналогичных механизмов в Российской Федерации¹.

¹ Российский опыт стимулирования проводимых на региональном и муниципальном уровнях бюджетных реформ будет рассмотрен в статье, публикуемой в следующем номере журнала.

В основу методологии поддержки на конкурсной основе проводимых в пилотных регионах или муниципалитетах бюджетных реформ была положена разработанная в начале 1990-х г. Программой развития ООН (ПРООН) и Фондом ООН для капитального развития (ФКР ООН) концепция системы грантов на основе результатов (СГНР) (*Performance based grant systems, PBGS*), которая в 1997 г. начала применяться в Уганде².

Первые СГНР применялись в отношении слаборазвитых африканских и азиатских стран с целью создания стимулов для повышения эффективности деятельности местных органов власти, однако в дальнейшем эти системы получили распространение и в экономически развитых странах в отношении как местных, так и региональных органов власти.

Основными предпосылками для предоставления такого рода межбюджетных трансфертов являются:

- значительная доля бюджетов субнационального уровня в общем объеме расходов бюджетов бюджетной системы;
- высокая (более 60 %) доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субнационального уровня;
- низкая эффективность необусловленных межбюджетных трансфертов, не обеспечивающих стимулы для эффективного использования финансовых ресурсов, повышения качества финансового управления, мобилизации собственных доходов;
- необходимость повышения качества управления субнациональными финансами.

В частности, эти системы грантов имеют следующие конкретные цели:

1) предоставлять больше средств для реализации приоритетов на субнациональном уровне, адаптировав размеры грантов к расходам и потенциалу эффективности в основных функциональных направлениях деятельности;

2) обеспечивать стимулирование субнациональных органов власти к улучшению деятельности в основных сферах и соответствии стандартам;

3) дополнять системы мониторинга и оценки реализации бюджетных реформ на субнациональном уровне;

4) повышать качество обучения по управленческим и организационным вопросам;

5) улучшать подотчетность органов власти, обеспечивать участие и доступ граждан к информации по ключевым аспектам их деятельности;

6) доказать свою роль в качестве эффективного инструмента оптимизации и координации поддержки со стороны доноров.

Основным принципом СГНР является то, что средства предоставляются лишь в том случае, если орган власти — потенциальный получатель — работает эффективно, отвечая установленным критериям. В основу оценки деятельности органов власти положены минимальные условия и показатели эффективности.

Минимальные условия представляют собой минимальные гарантии для надлежащего использования государственных ресурсов, отражающие базовую способность к освоению средств и поддерживающие финансовую дисциплину, т. е. условие «да/нет» (например, «Своевременное закрытие счетов»).

Показатели эффективности — это индикаторы, характеризующие качество управления и усилия органов власти по повышению эффективности деятельности. Они могут варьировать по объему и содержанию в зависимости от исходного уровня и поставленных приоритетов (к примеру, «Качество среднесрочного плана развития и связь со среднесрочным бюджетом»). Данные собираются как на уровне центрального правительства (счета, аудит по факту, общие проверки и т. д.), так и на уровне региональных и местных органов власти (анализ эффективности посредством выездов на места).

² *Performance-Based Grant Systems — Concept and International Experience / UNCDF, 2010 (<http://www.uncdf.org/en/node/2304>).*

Для получения гранта минимальные условия обычно должны выполняться на 100 %, в отношении показателей эффективности устанавливаются четыре уровня:

- 1) максимальное значение, которое может быть достигнуто;
- 2) минимальное количество баллов, которое нужно набрать для получения премии за результат;
- 3) минимальное количество баллов, ниже которого на местный орган власти налагается наказание (штраф) за плохую работу;
- 4) интервал между (2) и (3), характеризующий отсутствие изменений в сфере управления во всех функциональных областях (нет ни премии, ни наказания).

При расчете трансферта используется формула, учитывающая также некоторые характеристики территории (численность населения, площадь территории, индекс человеческого развития, показатели бедности).

Чаще оценка осуществляется органом центрального правительства (министерством, департаментом). Также гранты могут предоставляться на основе внешней оценки (переданной по субподряду сторонней организации или в сотрудничестве с различными заинтересованными сторонами, объединенными в группы), самооценки органов власти в сотрудничестве с гражданами (социального аудита) или комбинированной внешней и внутренней партисипативной оценки (сторонняя организация совместно с самооценкой).

В зависимости от цели применения СГНР могут классифицироваться по двум основным признакам (табл. 1):

- 1) масштаб деятельности, который грант призван активизировать, — институциональные изменения или решение конкретной «отраслевой» задачи, касающейся достижения определенных показателей оказания услуг;
- 2) степень самостоятельности в использовании средств — средства могут предоставляться либо с жесткими условиями расходования (в отношении конкретных направлений), либо с возможностью самостоятельного выбора направлений в рамках достижения поставленных целей (блочный трансферт).

Таблица 1

Типология СГНР

1. Масштаб деятельности, на которую ориентирован грант	2. Степень самостоятельности в использовании средств	
	Направления расходования определяются получателем	Направления расходования устанавливаются центральным органом власти
Решение конкретной «отраслевой» задачи	<p>А. Направления расходования определяются получателем Решение конкретной «отраслевой» задачи</p> <p>Канада (трансферты на здравоохранение)</p>	<p>В. Направления расходования устанавливаются центральным органом власти Решение конкретной «отраслевой» задачи</p> <p>Бразилия (трансферты на здравоохранение) Чили (гранты школьным учреждениям)</p>
Институциональные преобразования	<p>С. Направления расходования определяются получателем Институциональные преобразования</p> <p>Австралия, Великобритания, Уганда, Танзания, Непал, Бангладеш</p>	<p>Д. Направления расходования устанавливаются центральным органом власти Институциональные преобразования</p> <p>Филиппины (здравоохранение) Танзания (гранты на развитие новых отраслей (сельское хозяйство, здравоохранение, обеспечение водой))</p>

Источник: Составлено авторами на основании типологии СГНР, разработанной R. White и J. Steffensen в 2005 г. (Performance-Based Grant Systems — Concept and International Experience / UNCDF, 2010. P. 16.).

СГНР типа (А) являются наиболее подходящими для более зрелых институциональных сред, где у институциональных единиц имеется относительно немного слабых мест,

субнациональные органы власти устойчивы, эффективны, ответственны и «отраслевая» задача, финансируемая в рамках СГНР, находится в юрисдикции и под контролем субнационального уровня власти.

Так, в Канаде в рамках программы предоставления трансфертов на здравоохранение (*Canadian Health Transfers (CHT) program*) один из видов грантов на здравоохранение предоставляется местным органам только в случае выполнения минимальных условий в отношении обеспечения открытого и равного доступа к услугам здравоохранения³.

Органы власти заключают соглашение о получении от федерального правительства трансферта и обязуются соблюдать следующие условия с наложением штрафов при их нарушении:

1) универсальность — обеспечение всеобщего охвата;

2) мобильность — жители имеют возможность перемещения из одной провинции в другую с сохранением права на медицинское обслуживание в провинции происхождения в течение переходного периода (жители и не жители имеют равный доступ к медицинским услугам);

3) государственное страхование, но государственное/частное обслуживание — провинция соглашается обеспечить всех универсальным страхованием, однако оказание услуг государственными и частными поставщиками на равных условиях возмещается за счет системы государственного страхования с использованием общей схемы платежей, одобренной областной медицинской ассоциацией;

4) возможность выбора — у всех поставщиков медицинских услуг имеется право выбора системы оказания услуг, они имеют возможность выйти из системы и выставить счета пациентам напрямую и не следовать предписанному графику платежей (в этом случае пациенты получают компенсацию от правительства по предъявлению заявления);

5) отсутствие дополнительных счетов — провайдеры услуг, работающие в системе, не могут выставить счет пациентам напрямую.

Штрафные санкции включают возможность прекращения грантовой программы, если нарушены первые четыре условия, и ее сокращения в случае нарушения условия (5).

Системы типа (B) и (D) применяются в условиях высокой степени секторальной децентрализации при необходимости финансирования центральным органом власти конкретных отраслевых направлений.

К СГНР типа (B) можно отнести опыт Бразилии (СГНР в сфере здравоохранения) и Чили (гранты школьным учреждениям).

Система здравоохранения в Бразилии сочетает централизованное финансирование с децентрализованным оказанием услуг, т. к. центральное правительство компенсирует частным поставщикам услуг здравоохранения и субнациональным правительствам, особенно муниципалитетам, расходы по оказанию медицинского обслуживания и содержанию государственных больниц и клиник. Для повышения качества оказываемой медицинской помощи центральное правительство представляет стимулирующие платежи местным органам власти на основе продемонстрированных достижений согласованных целей оказания услуг. Бразильское правительство также использует бонусы производительности для государственных больниц.

В Чили в рамках СГНР предоставляются дополнительные средства в размере 25 % на выплату премий к зарплатам учителей, работающих в лучших школах, по данным Национальной системы оценки эффективности школ (*National System to Evaluate School Performance*).

В Танзании в начале 2000-х годов стали использоваться СГНР, направленные на развитие новых отраслей. Изначально они коснулись отрасли сельского хозяйства (2006 г.),

³ *Health Care Systems in Transition. Canada / World Health Organization (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/120277/E72450.pdf).*

а затем начали применяться в отношении вопросов обеспечения водой (2007 г.) и здравоохранения (2008 г.).

Гранты направлены на улучшение общей эффективности властей местного уровня, однако предоставляются местным органам власти на конкретную цель (СГНР типа (D) — на осуществление капитальных расходов в определенных областях с возможностью в пределах 15 % от размера гранта направлять средства на инвестиционное обслуживание и мониторинг затрат).

Распределение грантов основывается на общих показателях эффективности деятельности местных органов власти, позволяющих оценить их «секторальную» работу, за исключением отрасли сельского хозяйства, для которой используются специфические показатели эффективности.

СГНР типа (C) чаще всего используются в странах, где процесс децентрализации до конца не завершен и субнациональные органы власти не обладают необходимой административной и финансовой самостоятельностью. Именно поэтому реформы систем управления на региональном и муниципальном уровнях реализуются в рамках СГНР типа (C) и в основном направлены на повышение общей институциональной/организационной эффективности органов власти (структура и процессы), совершенствование планирования, формирования бюджетов, управления финансами, бюджетной обеспеченности, мобилизации доходов, выпуска бюджетов и выполнения программ, коммуникации и прозрачности, мониторинга и оценки.

Например, в Австралии платежи Национального партнерства (*National Partnership*) призваны обеспечить стимулы для штатов либо (1) за счет содействия реформам, к примеру, устранения барьеров в экономике путем сокращения избыточного регулирования, улучшения процессов регулирования и контроля в различных юрисдикциях или для вознаграждения тех юрисдикций, которые обеспечивают продвижение национальных реформ (платежи Национального партнерства за реформы), либо (2) за счет повышения качества оказания услуг (платежи Национального партнерства за проекты)⁴. Платежи основаны на межправительственных соглашениях, которые излагают взаимно согласованные исполнительные оценки, и направляются через Фонд реформ Совета австралийских правительств (*Council of Australian Governments (CAG) Reform Fund*). Штаты свободны в использовании этих средств в рамках ранее выбранной цели в случае представления заранее согласованных результатов.

В качестве СГНР типа (C) может быть также рассмотрена инициатива Великобритании по вопросам Местных соглашений государственной службы (*Local Public Service Agreements*), в результате которой местные органы власти по согласованию с центральным правительством выбирают показатели, используемые для их оценки, и могут получить до 2,5 % от их общего бюджета в качестве вознаграждения за хорошую работу⁵.

В программах для развивающихся стран (Уганда, Танзания, Непал, Бангладеш) помимо вопросов институциональной/организационной эффективности местных органов власти центральное правительство рассматривает также проблемы окружающей среды, борьбу с бедностью и демографическую политику.

В таких странах, как Уганда, Непал и Танзания, демографическое развитие — одна из областей измерения эффективности. Например, в Танзании этот вопрос был интегрирован в планирование и бюджетирование; в Уганде одна из конкретных сфер деятельности связана с «эффективностью комплексного гендерного подхода», в частности, рассматривается гендерная разбивка бюджетов, стратегий и планирования в органах местной

⁴ *Agreements / Council on Federal Financial Relations* (<http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/npa/default.aspx>).

⁵ *National Evaluation of Local Public Service Agreements: Second Interim Report / Department for Communities and Local Government, 2006.*

власти; в Непале годовой план, годовые отчеты и бюджеты должны надлежащим образом учитывать нужды и интересы женщин, детей, взрослых, этнических групп, инвалидов и престарелых.

В ряде стран в показатели СГНР включены показатели, оценивающие мероприятия по защите интересов бедных слоев населения (например, определение расходов на развитие с целью оценки их части, выделенной секторам, ориентированным на бедных, — образованию, здравоохранению, водоснабжению, сельскому и дорожному хозяйству в Танзании); учет ориентированной на бедных политики при разработке национальных и районных приоритетов развития, отборе проектов муниципалитетами в рамках деятельности местных властей, определении максимальных размеров бюджетов (Непал).

Существуют и другие варианты стимулирования субнациональных органов власти к эффективному использованию финансовых ресурсов и/или достижению приоритетов государственной политики.

Так, в некоторых странах центральные органы власти влияют на действия местных органов путем учета в СГНР непосредственных результатов использования средств. В Японии, например, дорожные гранты увязаны с определенными минимальными стандартами, такими как количество полос, которые должны быть построены в рамках проекта.

Также имеются системы грантовой поддержки на основе показателей активности, таких как финансирование в зависимости от количества зачисленных школьников или студентов, сдающих экзамены, соответствия установленным стандартам, повышения качества предоставления услуг и пр.

Такая система была запущена в США президентом Обамой в июне 2009 г. «Гонка за первенство» (*Race to the Top Program*). Она предусматривает выделение грантов тем образовательным учреждениям, которые соответствуют требованиям по повышению образовательных стандартов, расширению доступа к услугам образования, проведению реформ в процедурах сертификации и оценки учителей и директоров школ⁶.

ЕС выделяет 4 % от общего объема структурных (резервных) фондов и перераспределяет их по странам-участницам в зависимости от достижения совместно согласованных целей. Италия в рамках объема «пополнения» этих фондов выделяет регионам с высоким качеством работы трансферты для эффективного использования структурных фондов. При распределении средств применяются показатели эффективности осуществления программ, качества управления, основанного на системе контроля, критериях отбора, мониторинга и оценки, оценке воздействия на занятость населения; в отношении планов, имеющих финансовое и проектное финансирование, применяются также инструменты государственно-частного партнерства.

Китай активно использует инструмент СГНР с целью стимулирования субнациональных органов власти. Так, одна из схем предусматривает предоставление центральным правительством налоговых вознаграждений округам, которые увеличивают расходы на образование, здравоохранение, сельское хозяйство, лесное хозяйство и водные ресурсы, с использованием коэффициентов переменных финансовых возможностей. Другая схема предполагает предоставление специфических вознаграждений округам, которые производят большое количество зерна для обеспечения национальной продовольственной безопасности.

Используется также система распределения фискальных трансфертов, предоставляемых субнациональным органам власти, сокращающим дефицит региональных и местных бюджетов. Объем трансферта рассчитывается на основе индивидуальных показателей собираемости налогов на соответствующих территориях⁷.

⁶ *Race to the Top Fund* / U.S. Department of Education (<http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>).

⁷ *Performance-Based Grant Systems — Concept and International Experience* / UNCDF, 2010. P. 37.

В табл. 2 приведен опыт применения СГНР в некоторых странах.

Таблица 2

Страновой опыт применения СГНР

Страна	Год	Программа	Цель
Австралия	2009	Платежи Национального партнерства (<i>National Partnership Payments</i>)	Стимулирование субнациональных единиц: 1) по продвижению национальных реформ посредством предоставления платежей Национального партнерства за реформы (<i>National Partnership Reform Payments</i>); 2) по повышению качества оказания услуг – платежи Национального партнерства за проекты (<i>National Partnership Project Payments</i>)
Канада	2004	Трансферты на здравоохранение (<i>Canadian Health Transfers (CHT) program</i>)	Обеспечение всеобщего доступа к высококвалифицированной медицинской помощи для всех граждан независимо от уровня дохода и места жительства
США	2009	Образовательные гранты в рамках программы «Гонка за первенство» (<i>Race to the Top Program</i>)	Внедрение в систему образования показателей эффективности деятельности работников системы образования (учителей и директоров школ).
Великобритания	1998	Местные соглашения государственной службы (<i>Local Public Service Agreements</i>)	Стимулирование местных органов власти к повышению качества их работы по согласованным направлениям деятельности
Бразилия	1994	Трансферты в рамках единой системы здравоохранения (<i>Unified Health System (SUS)</i>)	Обеспечение всеобщего права на бесплатное медицинское обслуживание
Чили	1997	Национальная система оценки эффективности школ (<i>National System to Evaluate School Performance</i>)	Повышение качества работы школьных учреждений
Китай	н/д	Специальные межбюджетные трансферты	Стимулирование субнациональных органов власти
Уганда	1997	Гранты местного развития (<i>Local Development Grant</i>)	Повышение эффективности работы местных органов власти. Внимание сконцентрировано на институциональных улучшениях в работе по 21 направлению: качество плана развития и связь между планами и бюджетами; оперативное и устойчивое обслуживание; налоговые усилия/увеличение доходных источников; учет показателей, характеризующих интересы бедных при распределении ресурсов; прозрачность; подотчетность, функционирование советов и комитетов; функциональность отраслевых департаментов, решение проблем окружающей среды; демографическая политика и борьба с ВИЧ / СПИД и пр.
Непал	2009	Программа развития местного самоуправления и взаимодействия (<i>the Local Governance and Community Development Programme</i>)	Стимулирование институциональных изменений в системе планирования, управления бюджетом, финансового менеджмента, подотчетности и прозрачности местных органов власти. При оценке используются показатели качества планирования и бюджетирования, финансового менеджмента, фискальные усилия, состав расходов, взаимодействие и прозрачность
Индонезия	2009	Проект по повышению доступности услуг в публичном секторе и совершенствованию местного управления (<i>Delivery Improvement and Local Governance (DIALOG) Project</i>)	Реализация на пилотных территориях реформ муниципальных финансов, систем образования и здравоохранения. Система основана на выполнении минимальных условий (условие «да/нет»), при этом показатели результатов определяются отдельно для каждой пилотной территории. Для вступления в проект необходимо письменное согласие местного органа управления, размещение бюджета и отчета об его исполнении в местных СМИ и минимальный балл по оценке

Источник: составлено авторами.

В целом СГНР зарекомендовали себя как действенный инструмент повышения эффективности субнациональных органов власти, привязывающий трансферты к результатам работы по таким направлениям, как мобилизация доходов, подотчетность, надлежащее качество управления, укрепление правовой и финансовой дисциплины.

СГНР являются своего рода двигателем реформ на субнациональном уровне, региональные и муниципальные органы становятся более ответственными и самостоятельными в принятии управленческих решений с учетом потребностей и специфики территории. Во многих странах СГНР также поддерживаются системными реформами.

Многие программы в рамках СГНР разрабатываются при широком участии граждан, тем самым выступая инструментом расширения диалога между гражданами, субъектами хозяйствования, региональными и местными органами управления для более эффективного решения проблем территорий. Формализованные процедуры распределения грантов более прозрачны, предсказуемы и справедливы, чем специальные трансферты, и в большей степени подходят для процесса планирования.

Однако, учитывая, что гранты на основе результатов обычно распределяются министерствами, процесс оценки и выделения этих грантов может подвергаться политическому влиянию с целью манипулирования результатами. Доверие к власти, в т. ч. прозрачность методик распределения грантов, — один из ключевых факторов успеха реализации реформ. При разработке программ реформ на субнациональном уровне необходима их увязка с бюджетным процессом, а показатели, характеризующие прогресс в их реализации, должны быть реалистичными, управляемыми и находящимися в юрисдикции региональных и местных органов.

СГНР наиболее эффективны при предварительной их проработке с выделением дополнительных ресурсов для оценки и управления, а также при постоянном взаимодействии и координации участвующих сторон.

Кроме того, СГНР должны быть элементом комплексной реформы институциональной среды — правовые, организационные, финансовые аспекты должны рассматриваться в рамках единого «пакета» реформ. Также необходимо учитывать факторы операционной эффективности (заработная плата, условия и т. д.).

Наконец, необходима не только финансовая, но и методическая поддержка проводимых реформ — обучение, рекомендации, модельные документы, механизмы распространения наработанной лучшей практики управления субнациональными финансами.

Библиография

1. Performance-Based Grant Systems: Concept and International Experience [Электронный ресурс] / UNCDF, 2010. Режим доступа: <http://www.uncdf.org/en/node/2304>.
2. Race to the Top Fund [Электронный ресурс] / U.S. Department of Education. Режим доступа: <http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>.
3. Tidemand, Steffensen, Pyndt et al. Design of Capital Grants Programme and Capacity Building Programmes for Local Governments / Price Waterhouse Coopers. Vol. I, II and III. December 2003.
4. Agreements [Электронный ресурс] / Council on Federal Financial Relations. Режим доступа: <http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/npa/default.aspx>.
5. Health Care Systems in Transition. Canada [Электронный ресурс] / World Health Organization 1996. Режим доступа: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/120277/E72450.pdf.
6. National Evaluation of Local Public Service Agreements: Second Interim Report / Department for Communities and Local Government, 2006.