

Бюджетное планирование в контексте реформы системы попечения о детях в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ

Обзорный отчет, подготовленный Юрием Джигиром, директором FISCO (Украина), и Катериной Майнзюк, директором по развитию FISCO (Украина) для международной конференции:

Реформа системы попечения о детях: Обязательства, партнерства, действия

в Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украине.

Кишинев, Молдова
24 – 26 ноября 2009 г.

(перевод с английского)

Сокращения и аббревиатуры

ADB (АБР)	Азиатский банк развития
CEE/CIS (ЦВЕ/СНГ)	Центральная и Восточная Европа / Содружество независимых государств
CFAA	Оценка финансовой отчетности страны
CONTACT	Оценка финансовой отчетности и прозрачности страны
CPAR	Отчет о состоянии закупок в стране
DFID	Министерство Великобритании по международному развитию
DSAA	Диагностические исследования в сфере бухгалтерской отчетности и аудита
ENP	Европейская политика соседства
EU (ЕС)	Европейский Союз
HIPC	Беднейшие страны с большой задолженностью
IEG (НГО)	Независимая группа по оценке
IMF (МВФ)	Международный валютный фонд
MFBF	Макрофискальная структура бюджета
MTEF	Среднесрочная структура расходов бюджета
NGO (НПО)	Неправительственная организация
ODA (ОПР)	Официальная помощь развитию
OECD (ОЭСР)	Организация экономического сотрудничества и развития
PEFA	Программа «Государственные расходы и финансовая подотчетность»
PEIR	Отчеты о государственных расходах и институциональных вопросах
PER	Отчеты о государственных расходах
PETS	Исследование государственных расходов
PFR	Отчет о государственных финансах
QALY	Годы жизни с учетом ее качества
QSDS	Количественные исследования доставки услуг населению
ROSC	Отчет о соблюдении стандартов и кодексов
SIGMA	Программа поддержки реформ государственного управления
UNDP (ПРООН)	Программа развития Организации Объединенных Наций
USIF (УФСИ)	Украинский фонд социальных инвестиций
WB (ВБ)	Всемирный банк

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ИСТОРИЯ ВОПРОСА	5
2. ПОСЛЕДНИЕ РЕФОРМЫ В НАПРАВЛЕНИИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С УЧЕТОМ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПОПЕЧЕНИЯ О ДЕТЯХ В РЕГИОНЕ, ОХВАЧЕННОМ ПРОГРАММОЙ «ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ СОСЕДСТВА»	5
2.1. В ЧЕМ СОСТОИТ ЗНАЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С УЧЕТОМ ПОЛИТИКИ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПОПЕЧЕНИЯ О ДЕТЯХ?	5
2.2. Суть бюджетного планирования с учетом политики	7
2.3. Две определяющие особенности реформ, направленных на внедрение бюджетного планирования с учетом проводимой политики, в странах ЦВЕ/СНГ: разочарование в плановой экономике и потоки внешней официальной помощи развитию	12
2.4. Специфика «стандартного набора средств» бюджетного планирования с учетом проводимой политики и особый случай региона программы «Европейская политика соседства»	14
2.5. Обобщение опыта: способы наиболее эффективного применения новых средств бюджетного планирования в сфере попечения о детях	18
3. МЕХАНИЗМЫ ОТКАЗА ОТ ПОДХОДОВ К БЮДЖЕТНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ, ОСНОВАННЫХ НА ВЛОЖЕННЫХ СРЕДСТВАХ (РЕСУРСАХ), В СФЕРЕ ПОПЕЧЕНИЯ О ДЕТЯХ	20
3.1. Что такое финансирование, основанное на вложенных средствах, как оно соотносится с принципом «деньги следуют за поставщиками услуг» и почему это плохо для попечения о детях?	20
3.2. В чем состоит суть альтернативного механизма финансирования, при котором «деньги следуют за получателем помощи»?	20
3.3. В чем состоит суть реформы, связанной с введением нового механизма финансирования, позволяющего направлять ресурсы на нужды ребенка, а не учреждения интернатного типа?	21
3.4. Каковы практические шаги по внедрению нового подхода?	22
3.5. Альтернативные формы попечения как сообщающиеся сосуды (и почему гибкость выбора является основным инструментом бюджетного планирования, ориентированного на результат, в сфере попечения о детях).....	22
4. ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С УЧЕТОМ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ПОПЕЧЕНИЯ О ДЕТЯХ С МНОГОУРОВНЕВЫМ УПРАВЛЕНИЕМ	24
4.1. Почему государства предпочитают децентрализацию системы попечения о детях?	24
4.2. Внимание: Что понимают под децентрализацией те, кто определяет политику?	25
4.3. Насколько децентрализовано попечение о детях в регионе, охваченном программой «Европейская политика соседства»?	25
4.4. Внимание: Риски несоответствия финансовой и административной децентрализации (на примере Украины).....	27
4.5. Стимулы к попечению о детях в учреждениях интернатного типа, существующие при межбюджетных отношениях, основанных на вложенных средствах	30
4.6. Проблемы децентрализации в регионе: Почему в большинстве стран так трудно делегировать функции социальной политики местным и региональным органам государственного управления? Почему политическая экономия играет важнейшую роль в разработке реформ?	32
4.7. Выводы	33
5. СРЕДСТВА ТЕХНИЧЕСКОГО АНАЛИЗА ДЛЯ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ПОПЕЧЕНИЯ О ДЕТЯХ	34
5.1. Какие средства технического анализа могут потребоваться правительствам для разработки и осуществления политики в сфере попечения о детях?	34
5.2. Какие готовые инструменты используются в международных программах развития?	36
5.3. Подробное описание и практические рекомендации по применению некоторых методик диагностической оценки	40
<i>Отчеты о государственных расходах (PER) и отчеты о государственных финансах (PFR)</i>	40
ОПИСАНИЕ	40
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И БАЗОВАЯ СТРУКТУРА	41
<i>Исследование государственных расходов (PETS) и количественные исследования оказания услуг (QSDS)</i>	42
ОПИСАНИЕ	42
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И БАЗОВАЯ СТРУКТУРА	44
<i>Оценка стоимости реализации политики и анализ удельной стоимости различных видов услуг</i>	46
СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ	46
ОБЗОР ИНСТРУМЕНТОВ	47
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	49
СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА	51

Введение

Данный отчет подготовлен командой FISCO Inform (www.fisco-inform.com.ua) в составе Катерины Майнзюк и Юрия Джигира.

Мнения, выраженные в данном отчете, являются взглядами его авторов и могут не совпадать с политикой или мнением ЮНИСЕФ.

FISCO выражает благодарность коллегам, оказавшим содействие в сборе данных и материалов и предоставившим свои отзывы:

Глебу Шимановичу и коллективу исследовательского центра Института приватизации и менеджмента (ИПМ), Минск, Беларусь;

Ольге Панькив, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Минск, Беларусь;

Наталье Александровой, ЕБРР, Минск, Беларусь;

Надежде Афанасьевой, Ассоциация за демократию участия (ADEPT), Молдова;

Давиду Туманяну, Союз муниципальных финансистов, Ереван, Армения;

Лори Джошуа, Economic and Social Policy Associates LTD, Великобритания;

проф. Павлу Сваневичу, факультет географии и региональных исследований, отделение местного развития и политики Варшавского университета, Польша;

Олександру Синеокому, Лаборатория законодательных инициатив, Киев, Украина.

Выражаем особую благодарность Анне Норденмарк-Северинссон, специалисту по вопросам защиты детей Регионального отделения ЮНИСЕФ для стран ЦВЕ/СНГ, за терпение и ценные советы во время подготовки данного отчета.

1. История вопроса

Несмотря на общее стремление всех правительств стран ЦВЕ/СНГ решить проблему преобладания учреждений интернатного типа в сфере попечения о детях, альтернативное семейное устройство и услуги по месту жительства пока не стали основой попечения о социально уязвимых детях в этих странах. Большинство правительств признают, что одним из системных препятствий на пути такого изменения становится существующий подход к планированию бюджета, дающий финансовые преимущества и поддержку крупным учреждениям интернатного типа и препятствующий возникновению альтернативных услуг. В данном докладе авторы попытались обобщить сведения об основных проблемах управления государственными финансами, препятствующих перераспределению ресурсов между интернатными учреждениями и альтернативными услугами в этих странах, а также об опыте реформ и применения средств, которые могут способствовать решению этих проблем во всем регионе.

2. Последние реформы в направлении бюджетного планирования с учетом политики в сфере попечения о детях в регионе, охваченном программой «Европейской политики соседства»

2.1. В чем состоит значение бюджетного планирования с учетом политики для эффективного реформирования системы попечения о детях?

Бюджетное планирование с учетом проводимой политики позволяет правительствам использовать свой бюджет в качестве средства для достижения целей проводимой политики, т. е. достичь поставленных стратегических целей эффективным и реалистичным с финансовой точки зрения способом. Осуществление комплексной, многолетней и разносторонней политики требует, чтобы правительства учитывали взаимосвязь множества финансовых и институциональных ограничений. Для этого необходим особый подход к управлению государственными средствами, который должен одновременно быть стратегическим, эффективным и реалистичным. Бюджетное планирование с учетом политики предусматривает применение ряда средств бюджетного планирования, позволяющих связать между собой показатели стоимости, пользы и макробюджетной устойчивости в среднесрочной перспективе. Оно объединяет в себе различные методы бюджетного планирования, начиная от уровня долгосрочных макроэкономических ограничений, и охватывает все уровни распределения ресурсов вплоть до оказания отдельных услуг. Совместное применение этих средств позволяет обеспечить финансовую доступность действий правительства (не выходящую за рамки полученных доходов государственного бюджета), соответствие согласованным приоритетным направлениям политики и обеспечения максимальной отдачи при минимальной цене для налогоплательщиков.

Другими словами, такой подход к бюджетному планированию характерен для стратегических процессов выработки политики, которые, как будет более подробно описано ниже, пока отсутствуют в большинстве стран ЦВЕ/СНГ. Соответственно, как будет также видно из нижеизложенного, традиционный подход к бюджетному планированию в данном регионе зачастую прямо противоположен планированию с учетом политики: средства выделяются без учета жестких бюджетных ограничений (включая макрофискальные, межсекторальные или межбюджетные ограничения) на основании уже существующих моделей расходования бюджетных средств (а не стратегических целей) и без учета эффективности расходования средств.

Ответственное и ориентированное на результат бюджетное планирование по определению является обязательным требованием для обеспечения эффективного общественного обслуживания в любой сфере, включая реформирование системы попечения о детях. Для эффективного осуществления любой программы общественного обслуживания (включая программы по реформированию систем оказания услуг) необходима платформа в виде бюджетного планирования, ориентированного на результат¹:

- **Бюджетные обязательства (ресурсы)**, обеспечивающие устойчивость в среднесрочной перспективе (гарантированное выделение ресурсов на достаточно длительный период времени);

¹ Joshua, L., Dzhygyr, Y. (2006).

- **Четко определенная стратегическая цель**, сформулированная в виде согласованной политики по данному направлению, программе или реформе (включая измеримые и подтверждаемые показатели успешного осуществления); и
- **Подход, направленный на получение максимальной отдачи от потраченных средств** (включая методы оценки предпочтений общественности, сопоставления преимуществ и затрат и выбора наиболее эффективных сценариев применения политики).

Изменение системы попечения о детях таким образом, чтобы она служила истинным интересам детей наиболее доступным и экономичным образом, невозможно без выделения средств, основанного на описанной выше логике. Если бюджетное планирование не будет основано на логике учета политики, любые изменения будут либо вялыми и инертными (расходование средств на существующие услуги, а не на что-то новое), либо не отвечающими интересам ребенка (игнорируя эффективность расходования средств), либо неэффективными (при нерациональном использовании средств), либо слишком дорогостоящими – либо и тем, и другим и третьим вместе. В последующих разделах подробно рассматривается, как бюджетное планирование на основе вложенных средств приводит к указанным недостаткам.

Кроме того, как правило, расширение этой платформы с тем, чтобы она охватывала период более одного года, имеет решающее значение, особенно если политика предполагает проведение реформ, требующих значительных расходов, в виду²:

- **Запаздывания по времени.** Осуществление политических решений обычно требует времени. Расчеты расходов на многолетнюю перспективу позволяют выявить процессы, требующие вмешательства на раннем этапе, и своевременно вносить изменения в политику.
- **Замедленного действия.** Многолетнее прогнозирование расходов помогает предсказать и проанализировать долгосрочные последствия политических решений (например, финансовые последствия долгосрочных инвестиционных программ или изменений в системе социальной защиты (которые оказывают долгосрочное влияние на поведение, а также зависят от долгосрочных изменений в численности защищаемых категорий населения)).
- **Времени, необходимого на перераспределение средств.** Объявление о планах по перераспределению расходов способно поддержать проведение сложных реформ. Многолетнее прогнозирование обычно представляет собой более гибкий инструмент политики, нежели годовой бюджет, что упрощает внесение изменений, влияющих на распределение государственных средств.

Политики и реформы, охватывающие весь сектор или несколько секторов (как, например, политика в сфере попечения о детях), особенно сильно зависят от применения средств стратегического бюджетного планирования. Внесение в государственную политику изменений, охватывающих сферы ответственности отдельных бюджетных единиц или даже основных министерств, является наиболее сложной задачей в институциональной и бюджетной сфере. По определению невозможно успешно выполнить задачу, охватывающую сразу несколько секторов, не указав конкретные результаты действий отдельных бюджетных единиц, которые потребуются для достижения общей цели. Если, помимо действенности, от этой политики требуется обеспечение экономической эффективности и долгосрочной перспективы, она также потребует внедрения механизмов постоянного контроля отдачи от ее применения для государства и учета среднесрочной структуры расходов бюджета.

Реформа системы попечения о детях служит примером политики государственных расходов, охватывающей сразу несколько секторов. Административные, финансовые и нормативные обязанности по социальным службам по защите детей обычно распределены между несколькими учреждениями, представляющими различные традиционные государственные органы. К этим органам обычно, как минимум, относятся органы образования, здравоохранения, социальной защиты и социального обеспечения, правосудия, а также органы по делам семьи и молодежи. В странах ЦВЕ/СНГ эта проблема зачастую особенно заметна в силу того, что организации, оказывающие соответствующие услуги, относятся к различным вертикалям подотчетности и финансируются из разных источников. Таблица 3 в Разделе 4.4 показывает, как распределяются эти службы по секторам, на примере Украины. Учитывая эту проблему, применение средств, позволяющих принимать политические решения по всему сектору, играет особенно важную роль в реформировании и осуществлении политики в этом сложнейшем секторе.

² Общее описание – см. Ljungman, G. (2007)

2.2. Суть бюджетного планирования с учетом политики

Ни для бюджетного планирования с учетом проводимой политики, ни для какого-либо из отдельных его инструментов не существует строгих общепринятых определений или методик: они представляют систему общих принципов, которые помогают объединить политику и бюджетное планирование. По всему миру, в том числе и в странах ОЭСР, эти инструменты носят разные наименования и применяются с учетом политического, институционального и административного контекста конкретной страны. В бюджетном планировании с учетом проводимой политики имеет значение сама идея политического согласия и стремления к выбору способов согласования стратегических целях при ограниченных возможностях финансирования³.

Центральная роль в этой системе принадлежит среднесрочной структуре расходов бюджета. Ниже на Рис. 1 показана общепринятая логическая схема бюджетного планирования с учетом проводимой политики. По сути, среднесрочная структура расходов бюджета определяется посредством диалога между всеми заинтересованными сторонами, который должен привести к согласованию распределения ограниченных ресурсов по отдельным программам финансирования с учетом текущих макробюджетных прогнозов (потенциально доступных средств) и текущей политики правительства (как в экономике в целом, так и по отдельным секторам). В идеале это согласие (в форме среднесрочной структуры расходов бюджета, ежегодно пересматриваемой в ежегодных законах о бюджете) служит основой для классификации, а также последующего осуществления и контроля дальнейших расходов на основе отдельных программ, ориентированных на результат.

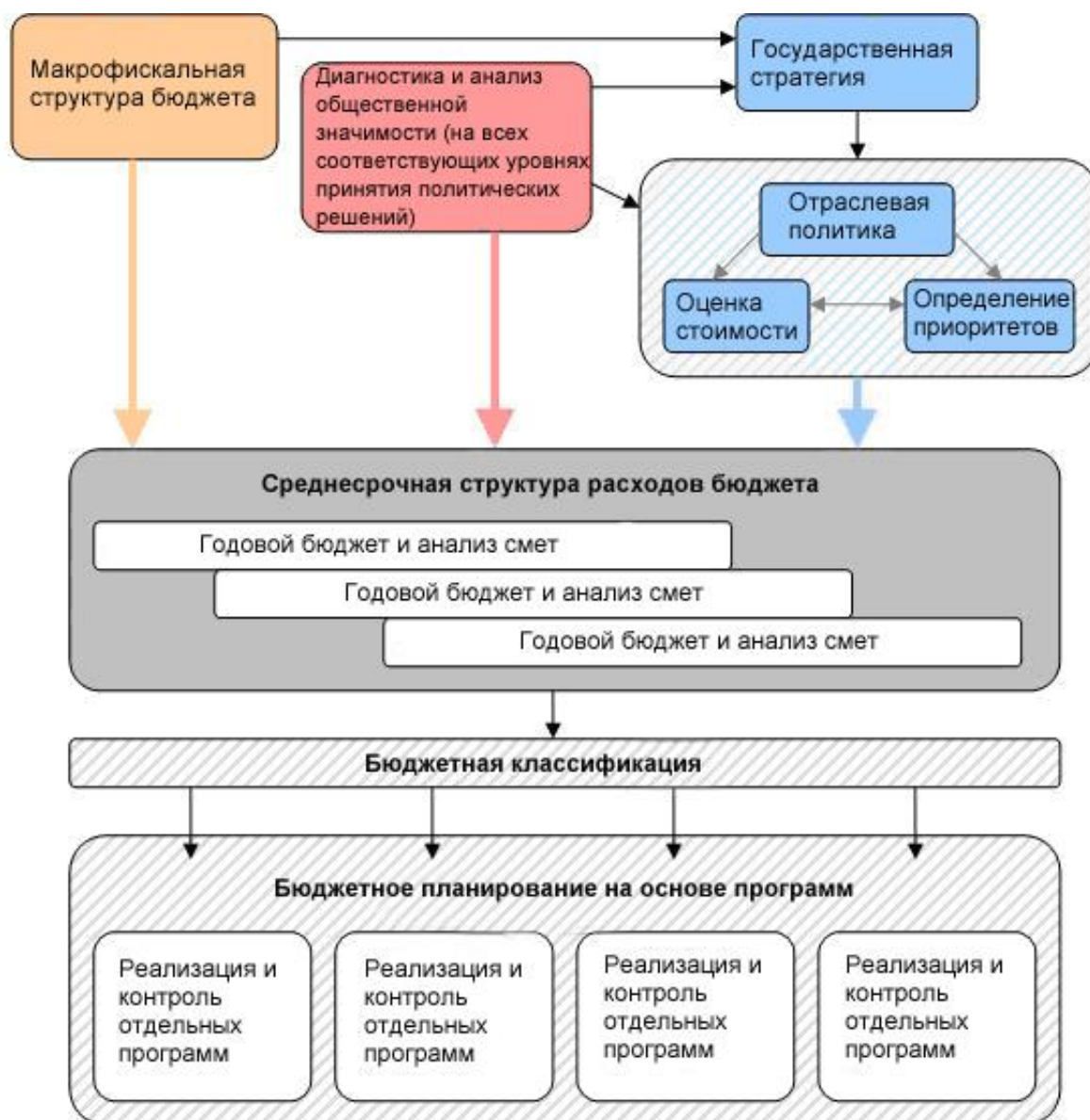
Среднесрочная структура расходов бюджета – это инструмент макро-уровня, определяющий основы для согласования предельных расходов по секторам с учетом уже существующих (ранее определенных) политик на уровне каждого сектора. Основное назначение среднесрочной структуры расходов бюджета состоит в координировании заявок на ресурсы, поступающих от различных секторов, конкурирующих за получение средств в условиях ограниченных макробюджетных ресурсов. Бюджетное планирование с учетом проводимой политики (и, в частности, практика определения среднесрочной структуры расходов бюджета) возникло в развитых странах ОЭСР (сначала в Великобритании, затем в других странах Британского Содружества, в том числе в Австралии и Новой Зеландии) в качестве средства борьбы с ростом бюджетного дефицита в конце 1980-х – начале 1990-х гг.⁴ В то время одной из основных проблем, которые предстояло решить с помощью этих инструментов, были безответственно составленные заявки на выделение средств, которые постоянно подавали различные сектора в процессе согласования бюджета. Новый принцип бюджетного планирования с учетом проводимой политики позволил расширить применение нисходящей системы бюджетного планирования в процессе этих согласований: министерства финансов стали вводить более жесткие ограничения на расходы (в соответствии с макроэкономическими прогнозами) на уровнях расходов по секторам, оставляя отдельным министерствам право определять приоритеты в пределах своего сектора с тем, чтобы обеспечить соблюдение установленных ограничений. Иными словами, эти инструменты в первую очередь служили средством укрепления бюджетной дисциплины и разделения ответственности за обоснованность расходов в представителями соответствующих секторов. Они перекладывают груз бюджетных ограничений с центральных финансовых органов власти на более низкий уровень – на плечи тех, кто определяет политику по отдельным секторам.

Все страны ОЭСР применяют в той или иной форме системы многолетнего бюджетного планирования с учетом проводимой политики, построенные на одном и том же принципе, но существенно различающиеся в юридическом и методическом отношении. Для понимания сущности бюджетного планирования с учетом проводимой политики будет полезно рассмотреть различия между разными формами современных систем многолетнего бюджетного планирования и проанализировать причины, по которым различия между формами применения не имеют значения для основных принципов построения среднесрочной структуры расходов бюджета. Понимание этих различий также должно помочь странам, которые только начинают применение системы определения среднесрочной структуры расходов бюджета, избежать выбора какого-либо из этих малозначительных технических аспектов в качестве основной цели реформы и сосредоточиться на ее сути.

³ Petkova, N. (2009).

⁴ Там же

Рис. 1. Логическая схема бюджетного планирования с учетом проводимой политики



- Законодательное обеспечение и связь с утвержденными бюджетными документами.** Важной функцией многолетнего бюджетного планирования является повышение качества годового бюджетного планирования. Способы учета правительствами влияния многолетних прогнозов бюджетных поступлений варьируются от страны к стране. Только в некоторых странах многолетние проекты бюджета утверждаются парламентами. В большинстве случаев они прилагаются к утвержденным годовым бюджетам и ежегодно пересматриваются. В большинстве случаев, даже если представление таких проектов бюджета предусмотрено законом, фактическое использование этой информации является скорее следствием традиции принятия политических решений, нежели официальной нормой, установленной законом. Например, в Швеции бюджет, утверждаемый парламентом, по-прежнему является однолетним, а система многолетнего прогнозирования используется для подкрепления годовых бюджетов: для каждой статьи расходов поясняются ее цели и ожидаемые результаты, а также дополнительные сведения о наиболее вероятных путях развития на ближайшие два года⁵. С другой стороны, как будет рассмотрено ниже, во многих странах (развивающихся и с переходной экономикой), где необходимость определения среднесрочной структуры расходов бюджета предусмотрена законом, выясняется, что она слабо соответствует фактическому процессу формирования бюджета и реальному распределению

⁵ Ljungman, G. (2007)

ресурсов в течение любого года. Также следует отметить, что систему многолетнего бюджетного планирования иногда называют «подходом Британского Содружества к бюджетному планированию», что указывает на особенно развитое применение этих инструментов в указанных странах. Заслуживает внимания тот факт, что большинство этих стран принадлежат к числу государств, традиционно применяющих прецедентное (общее) право, которое в большей степени способствует принятию политических решений основанных на консенсусе и диалоге, а не на законном принуждении.

- **Сопоставление нисходящего и восходящего бюджетного планирования.** Как уже говорилось выше, основной задачей определения среднесрочной структуры расходов бюджета является согласование противоречащих друг другу бюджетных ограничений и определение согласованных максимальных бюджетов в среднесрочной перспективе. Уровень вертикали управления расходами, на котором устанавливается жесткое бюджетное ограничение, а также уровень гибкости управления при последующем перераспределении ресурсов в согласованных пределах зависит от конкретной страны. Обычно в странах ОЭСР эти пределы устанавливаются для отдельных секторов, представленных соответствующими основными бюджетными единицами (как правило, профильными министерствами). Однако основной задачей является распределение ответственности, фиксация жестких бюджетных ограничений на определенном уровне.

Любой бюджетной единице нетрудно оценить собственные расходы на любое количество лет вперед. Сложность заключается в том, чтобы неуклонно выполнять взятые на себя обязательства. Многие среднесрочные структуры бюджетных ресурсов в странах с переходной экономикой пестрят цифрами, содержащими расчеты как для сектора в целом, так и внутри сектора, и подвергаются критике за то, что в них суть (консенсус) принесена в жертву цифрам. Хотя в них приводятся среднесрочные расчеты, эти расчеты имеют тенденцию к быстрым изменениям (так, в Украине изменения обычно начинаются уже при первом вынесении годового бюджета на рассмотрение в парламенте)⁶. Ниже во Врезке 1 приведен пример среднесрочной структуры расходов бюджета Республики Кыргызстан, иллюстрирующий данную проблему: с одной стороны, приведены расчеты расходов на уровне секторов (в данном случае – сектора образования), но, с другой стороны, приводится множество подробностей на уровне внутри сектора. Говоря конкретно, например, об услугах для детей, оставшихся без попечения родителей, основная идея среднесрочной структуры расходов бюджета заключается в выборе уровня управления – например, соответствующего министерства (к примеру, министерства образования), которое будет отвечать за то, чтобы расходы не выходили за установленные пределы, согласованные на более высоком уровне, в том числе, путем принятия на себя ответственности за перераспределение средств (при необходимости) в своей сфере деятельности (например, сокращая средства, выделенные одним организациям, и увеличение финансирования других). Более подробная детализация, выходящая за пределы этого уровня в среднесрочной структуре расходов бюджета (например, точные суммы средств, выделяемых той или иной организации, предоставляющей услуги) может в некоторых случаях оказаться излишним (орган, отвечающий за расходование средств, должен иметь свободу действий в отношении их перераспределения между поставщиками услуг, чтобы не выходить за пределы имеющихся ресурсов).

- **Охват децентрализованных программ расходов.** Как правило, сложному инструменту, каким является среднесрочная структура бюджетных расходов, трудно охватить общественные услуги, оказываемые децентрализованно. В большинстве случаев среднесрочная структура расходов бюджета ограничена бюджетами государственного уровня (иногда они могут также охватывать перевод средств в бюджеты более низкого уровня). К числу стран, активно поддерживающих определение среднесрочной структуры бюджетных расходов, относятся федеративные государства, которые могут применять аналогичные автономные системы на внутригосударственном уровне (например, на уровне штатов, как в Австралии). Единственным исключением из этого правила является ЮАР, где система определения среднесрочной структуры бюджетных расходов охватывает бюджеты всех уровней (государственный, региональный и местный)⁷. Это ограничение на применение системы определения среднесрочной структуры бюджетных расходов является крайне опасным для реформы системы попечения о детях, поскольку нередко общественные программы в сфере попечения о детях финансируются из децентрализованных источников.

Кроме того, как указывается в разделе 4, существуют различные модели децентрализации системы попечения о детях, а это означает, что центральные бюджеты могут «поглотить» децентрализованное расходование средств самыми разными способами: начиная с целевых субвенций на конкретные услуги (в случае слабой местной автономии) до безусловных трансфертов бюджетного выравнивания, охватывающих несколько крупных

⁶ Зеленый документ Министерства финансов Украины (2006)

⁷ Petkova, N. (2009).

секторов (при более сильной местной автономии). Таким образом, роль центральных среднесрочных структур бюджетных расходов в сфере попечения о детях может быть самой разной, в зависимости от вида децентрализации в данной стране. В качестве примера можно привести Украину, где ответственность за попечение о детях разделена между всеми уровнями органов управления. В этом случае многолетнее бюджетное планирование на центральном уровне по-прежнему является очень полезным для того, чтобы иметь полную картину, что будет расходоваться центральными министерствами, а что будет предоставлено местным органам власти в виде целевых денежных субсидий. Однако *комплексное* многолетнее планирование в области попечения о детях – например, в целях разработки реформ – потребует комплексного взаимодействия между центральным правительством и местными органами власти – иногда за рамками документа, определяющего среднесрочную структуру бюджетных расходов, позволяющего согласовывать планы на будущее, которое на данный момент отсутствует. Первая попытка такого долговременного взаимодействия в Украине предпринимается в области регионального развития – Министерство экономики заключает договоры с определенными областями на основе согласованных стратегий действий на всех уровнях и согласованного финансирования этой деятельности.

- **Охват по срокам и циклы пересмотра.** Многолетние системы бюджетного планирования могут охватывать период от 2 до 5 лет (как правило, три года) и могут быть постоянными или периодическими. При постоянной системе каждый цикл накладывается на один или два года предыдущего и последующего циклов, тогда как при периодической системе циклы не накладываются. Однако оба типа систем определения среднесрочной структуры расходов бюджета позволяют осуществлять их пересмотр в середине цикла. Другими словами, не имеет значения, на сколько именно лет рассчитана среднесрочная структура бюджетных расходов в сфере попечения о детях и как часто правительство будет ее пересматривать. Важно принять решение о согласовании приоритетов в расходовании средств в рамках многолетней структуры и периодически вносить изменения в эти расчеты.

Врезка 1. Пример среднесрочной структуры бюджетных расходов на образование в 2008-2010 гг. в Республике Кыргызстан:

В 2008-2010 гг. система определения среднесрочной структуры бюджетных расходов в Республике Кыргызстан направлена на определение и разъяснение пределов расходов на уровне основных секторов с учетом приоритетов, определенных в стратегии развития государства:

«[В таблице среднесрочной структуры расходов бюджета] суммарные затраты государственного бюджета Республики Кыргызстан на 2008-2010 гг. разбиты по основным статьям государственных расходов в соответствии с приоритетами, определенными в «Стратегии развития государства». [...] В процессе определения предельных расходов по секторам учитывались аргументы, приведенные в отраслевых стратегиях по финансированию приоритетных программ. Необходимо укреплять работу в секторах по дальнейшему определению приоритетов программ с тем, чтобы обеспечить более высокую точность планирования и эффективность бюджетных расходов. [...]

Одним из таких стратегических приоритетов является образование, которое рассматривается в качестве примера в данной врезке:

Макрофискальная структура бюджета 2008-2010 гг. Соответствует стратегическим приоритетам правительства Республики Кыргызстан:

- **Увеличение доли расходов на образование** в валовом национальном продукте с тем, чтобы обеспечить доступность и равенство возможностей для всех категорий населения для получения качественного образования, при одновременном повышении эффективности образования в целях экономии бюджетных средств.

В среднесрочной структуре расходов бюджета далее разъясняется, что (увеличенный) предел расходов на образование предполагает, что эти средства будут расходоваться в соответствии со стратегией в данном секторе и позволит выполнить несколько стратегических задач путем осуществления восьми программ бюджетного финансирования. В данной врезке приводится таблица, в которой обобщается этот раздел среднесрочной структуры расходов бюджета. Сам документ разъясняет характер каждой из программ, а также определяет ее относительную приоритетность при финансировании в последующие годы. Однако эти ожидания являются второстепенными по отношению к общему пределу расходов на образование, определение которого остается основной целью среднесрочной структуры расходов бюджета.

Программы развития, положенные в основу отраслевой стратегии финансирования образования на 2008-2010 гг., построены с учетом основных положений «Среднесрочной стратегии финансирования образования в Республике Кыргызстан», утвержденной постановлением правительства Республики Кыргызстан от 28 декабря 2006 г.

Программы бюджетного финансирования Стратегия в пределах сектора	Дошкольное	Начальное и среднее	Дополнительное	Среднее специальное	Высшее	Методика и поддержка	Управление и администрация	Прочие (уязвимые категории)
<i>Общий уровень приоритетности финансирования</i>	<i>Не приоритет (ожидается поддержка из внебюджетных источников)</i>	<i>Приоритное финансирование</i>	<i>Не приоритет; постараться сэкономить на данной статье и перенаправить средства на сельские школы.</i>	<i>Снижение финансирования с учетом новых методов финансирования</i>	<i>Ожидается экономия средств для финансирования более значительных систем грантов для студентов из социально уязвимых категорий населения – общий уровень финансирования сохраняется</i>	<i>Уровень финансирования сохраняется</i>	<i>Уровень финансирования сохраняется</i>	<i>Уровень финансирования сохраняется</i>
Доступность и качество		X		X	X			
Сохранение и развитие сети учреждений	X	X					X	X
Новые способы финансирования (платежи из расчета на 1 человека, минимальные стандарты).	X	X	X	X	X		X	
Совершенствовании технологии (более эффективные методики, расписания, программы)	X	X				X	X	

Эффективное многолетнее планирование бюджетных расходов требует эффективной оценки затрат на осуществление политики. Чтобы обеспечить возможность ведения таких переговоров, система определения среднесрочной структуры расходов бюджета требует от всех участвующих отраслей подготовки всестороннего анализа политических приоритетов на уровне отрасли, которые также должны пройти всестороннюю оценку стоимости их осуществления. Эти оценки позволяют правительству в более широком составе согласовать общую приоритетность расходов, а также способы рассмотрения межотраслевых политик и вопросов. В итоге определения среднесрочной структуры бюджетных расходов устанавливаются предельные расходы по всем секторам на несколько лет вперед с возможностью ежегодного пересмотра в будущем.

Бюджетное планирование с учетом результатов деятельности и, в частности, программное бюджетирование помогают обеспечить действенность и эффективность политик. Как уже говорилось выше, закупка общественных услуг по принципу платы за результат, или бюджетное планирование, ориентированное на результат, является общесистемной философией определения политики на всех уровнях. Оно сочетает в себе средства макроуровня (как, например, предельные расходы по политикам, стоимость реализации которых была оценена в среднесрочной структуре бюджетных расходов) и микроуровня при фактической реализации этих политик. В частности, к ним относится разделение политик на отдельные эффективно управляемые программы, известное также как программное бюджетирование. Иными словами, финансирование программ является элементом бюджетного планирования с учетом результатов деятельности, который позволяет осуществлять отраслевые и межотраслевые политики посредством определенного числа эффективно реализуемых стратегических программ.

Бюджет с учетом результатов деятельности отличается от постатейного бюджета, поскольку заменяет понятие «статьи расходов» в бюджетной классификации как автоматического распределение средств по утвержденным статьям на «программы», отличающиеся эффективным стратегическим управлением.

Программное бюджетирование – одна из сторон среднесрочной структуры бюджетных расходов, поскольку оно является средством, позволяющим выразить политические приоритеты, согласованные на макроуровне, в виде результатов оказания услуг и добиться выполнения этих приоритетов с наименьшими затратами. Оно позволяет легче определять, что необходимо сделать в рамках каждой программы и каким образом можно измерить ее показатели, а также предоставляет в распоряжение руководителей программы более надежные управленческие средства для достижения результатов.

Страны ОЭСР применяют различные подходы к структурированию бюджетов путем использования программ. Так, например, в Нидерландах бюджеты отдельных отраслевых министерств разделяются на «политические сегменты»⁸.

Хотя системы определения среднесрочной структуры бюджетных расходов и сопутствующие бюджетные инструменты распространены в странах ОЭСР и активно распространяются в других частях света, даже в условиях развитых экономик они применяются с переменным успехом. Многолетнее бюджетное планирование с учетом проводимой политики остается важнейшим достижением в сфере управления государственными финансами во всех странах, включая наиболее развитые западные демократии. Страны ОЭСР оценивают собственные успехи в области применения этих инструментов как смешанные⁹. К числу причин, затрудняющих применение многолетнего бюджетного планирования, ориентированного на результат, как для развитых стран, так и для стран с переходной экономикой, относятся:

- Высокая вертикальная и горизонтальная сложность отдельных отраслей и многочисленные взаимосвязи между отраслями, что усложняет точное прогнозирование, согласование и координацию предельных расходов по отраслям;
- Тенденции к чрезмерно оптимистичным макроэкономическим допущениям;
- Тенденции отдельных отраслевых ведомств определять собственные бюджеты по «восходящей» схеме, что противоречит предельным расходам, устанавливаемым в рамках среднесрочной структуры бюджетных расходов.

2.3. Две определяющие особенности реформ, направленных на внедрение бюджетного планирования с учетом проводимой политики, в странах ЦВЕ/СНГ: разочарование в плановой экономике и потоки внешней официальной помощи развитию

Международные организации развития рекомендуют большинству развивающихся стран, в том числе странам ЦВЕ/СНГ, реформировать системы управления государственными финансами в соответствии со стандартной схемой бюджетного планирования по программам, уделяя особое внимание макрофискальной структуре бюджета, среднесрочной структуре расходов бюджета и набору технологий бюджетного планирования программ. Основной функцией этого набора средств является преобразование системы управления государственными финансами с целью повышения ее реалистичности, стратегической направленности и эффективности. Соответственно, для большинства стран-получателей помощи в этот набор входят восемь общих рекомендаций, выработанных на основе собственного опыта управления государственными финансами, полученного государствами, входящими в ОЭСР¹⁰:

- Экономия бюджетных средств за счет более надежного централизованного контроля или возможности для руководителей и организаций более гибко перераспределять средства по статьям бюджета с тем, чтобы учесть изменение условий и приоритетов;
- Реструктуризация бюджетов с тем, чтобы в них учитывались расходы на всю деятельность правительства, общие плановые бюджетные показатели, жесткие бюджетные ограничения и распределение средств по программам с тем, чтобы упростить контроль и оценку результатов;

⁸ Там же

⁹ Оценка IEG WB PSR (2008)

¹⁰ Там же

- Многолетний бюджет, привязанный к реалистичной налоговой политике и оценкам доходов бюджета;
- Регулярное использование информации о ходе выполнения программ при контроле соответствия плановым показателям с целью упрощения отчетности и управления работой;
- Переход от кассового метода учета к учету по методу начисления;
- Переход от аудита законности к аудиту эффективности;
- Компьютеризированные информационные системы, своевременно предоставляющие финансовую и иную сопутствующую информацию всем сторонам, принимающим участие в бюджетном процессе;
- Более широкое применение децентрализованных механизмов контроля и регулирования бюджета и рыночных механизмов, таких как платежи за природопользование и начисления на капитал, исследования рынка, передача части работ внешним подрядчикам и заключение договоров на основе показателей выполнения работ.

На склонность к учету этих рекомендаций в процессе реформ и степень их принятия странами с переходной экономикой оказывали влияние два важнейших фактора: развал традиционной плановой системы управления государственными финансами в сочетании с бюджетной и политической значимостью иностранной помощи.

- **Потребность в отходе от плановой системы.** Подходы к бюджетному планированию, учитывающие проводимую политику, представляют собой прямую противоположность традиционной системе управления государственными финансами, преобладавшей в постсоветских экономиках. Бюджеты постсоветских государств были построены на основе определяемого предложением иерархического распределения средств по отдельным статьям расходов (направлениям деятельности) («для обеспечения образования детей мы потратим имеющиеся 100 валютных единиц на x школ»). Задачи по расходованию средств ставились, исходя из декларативных конституций, в которых основное внимание уделялось правам граждан и гарантии этих прав давались без учета того, какие ресурсы для этого потребуются. В результате система предполагала множество указаний, не подкрепленных финансированием, и мягкие бюджетные ограничения (позволявшие бюджетным единицам рассчитывать на экономическую поддержку в случае превышения согласованных предельных расходов). Возникавшие вследствие этого неэффективность и неспособность систем общественного обслуживания добиваться устойчивых результатов послужили основной причиной разочарования в плановой экономике, которая требовала преобразований. Соответственно, среднесрочное бюджетное планирование, основанное на показателях деятельности, олицетворяло собой систему управления государственными финансами, основанную на трех основных новых принципах: бюджетной дисциплине, определении стратегических задач расходования средств и получение максимальной отдачи для общества от вложенных денег. Эти идеи были предложены для применения одними из первых, особенно в рамках многочисленных международных программ развития, запущенных в государствах с постсоветской переходной экономикой.
- **Обусловленность предоставления иностранной помощи.** Большинство оценок хода реформ системы управления государственными финансами в развивающихся странах и странах с переходной экономикой открыто признает, что одним из основных доводов в пользу принятия реформы для этих стран была возникавшая в связи с ней возможность получения финансовой помощи¹¹. Это обстоятельство сыграло огромную роль в развитии бюджетного планирования с учетом проводимой политики в регионе.

Во-первых, оно повлияло на масштабы и скорость введения соответствующих реформ в отдельных странах. Хотя определению любых взаимосвязей в данном вопросе требует значительно более сложного анализа, некоторые наблюдения можно сделать исходя из основных фактов из истории применения систем определения среднесрочной структуры бюджетных расходов в регионе, охваченном программой «Европейская политика соседства». Таблица 1 позволяет определить уровень бюджетной значимости международной помощи в странах «Европейской политики соседства» и метод, использованный для разработки и проведения реформ в области многолетнего бюджетного планирования. Страны с

¹¹ Оценка IEG WB PSR (2008)

относительно высокой зависимостью от иностранной помощи также стали странами, которые ввели у себя более стандартизированные версии систем определения среднесрочной структуры бюджетных расходов.

Во-вторых, «обусловленность перечисления средств» повлияла на характер самих рекомендаций, приводя к возникновению определенных тенденций, таких как выборочное внимание к определенным политикам, недостаточное внимание к местным условиям и упрощение некоторых элементов системы бюджетного планирования с учетом проводимой политики (по сравнению с более развитыми экономиками), которое, как будет показано ниже, в конечном итоге стало основным препятствием на пути их успешного применения.

Таблица 1. Официальная помощь развитию (все страны-доноры) в процентах от ВВП

	Официальная помощь развитию в % от ВВП					Основные характеристики принятой системы многолетнего бюджетного планирования		
	2003	2004	2005	2006	2007	Начало реформ	Стратегия правительства	Схема многолетнего прогнозирования
Беларусь	–	–	0,2%	0,2%	0,2%	2007	Программа социально-экономического развития Республики Беларусь (5 лет) (2006-2010)	Среднесрочная финансовая программа Республики Беларусь
Украина	–	–	0,5%	0,4%	0,3%	2001	Программа социально-экономического развития Украины (11 лет) (2004-2015, «На пути к европейской интеграции», Программа мер правительства («Навстречу народу»)	Среднесрочное прогнозирование применительно к годовому бюджету; Среднесрочные оценки по всем бюджетным единицам «Зеленый доклад» по многолетнему бюджетному планированию
Грузия	5,7%	6,1%	4,6%	4,6%	3,8%	2005	Стратегия сокращения масштабов нищеты (экономическое развитие и программа борьбы с бедностью)	Документ основных данных и направлений и среднесрочная структура расходов бюджета
Армения	8,9%	7,1%	3,5%	3,3%	3,8%	2000	Стратегия сокращения масштабов нищеты	Среднесрочная структура расходов бюджета
Молдова	6,0%	4,6%	5,7%	6,6%	6,1%	2002	Стратегия сокращения масштабов нищеты (экономический рост и стратегия сокращения масштабов нищеты)	Среднесрочная структура расходов бюджета

Источник: <http://www.worldbank.org>, <http://stats.oecd.org/qwids/>

2.4. Специфика «стандартного набора средств» бюджетного планирования с учетом проводимой политики и особый случай региона программы «Европейская политика соседства»

Для правильного использования систем определения среднесрочной структуры бюджетных расходов необходимо понимать их распространенные слабости и ограничения. В данном разделе разъясняются основные особенности реформ бюджетного планирования с учетом проводимой политики, осуществляемых в странах с развивающейся и переходной экономикой на основе распространенных международных инструментов. Понимание этих особенностей должно помочь сторонам в этих странах, заинтересованным в реформе, уточнить ожидаемые результаты применения этих средств и усовершенствовать методы их применения для реформы государственной политики, включая политику в сфере попечения о детях.

- **Вопросы, связанные со стратегиями (включая политические стратегии), служащими основой для системы бюджетного планирования.** Основу этого процесса распределения ресурсов составляют главные программные документы, определяющие приоритетные направления социально-экономического развития государства в целом.
 - > **Уровень сложности.** Характер программных платформ государств различается в зависимости от политической системы и административных возможностей. Соответственно, эти платформы различаются по уровню сложности. Более развитые демократии имеют тенденцию к усложнению стратегий развития, обычно представленных целыми системами различных политик, выработанных посредством консультаций с общественностью. Примером такой политики может служить политика Великобритании в сфере борьбы с детской бедностью¹². Страны, осуществляющие переход от плановой экономики к бюджетному планированию с учетом проводимой политики чаще обладают слабыми возможностями стратегического планирования. В большинстве стран с переходной экономикой среднесрочная структура расходов бюджета закреплена в обобщающих программных документах, которые редко учитывают политическую, административную и институциональную сложность предлагаемых реформ.
 - > **Использование на местном политическом уровне.** Главная идея системы определения среднесрочной структуры бюджетных расходов (и в целом бюджетного планирования с учетом проводимой политики) состоит в выработке политического консенсуса. Эта задача представляет наибольшую сложность для любого государства, особенно для молодых демократий с переходной социально-экономической системой. В большинстве случаев среднесрочная структура расходов бюджета в странах с переходной экономикой, даже там, где такие документы необходимы в соответствии с принятым государственным законодательством (бюджетные кодексы и т.д.), документы, определяющие среднесрочную структуру расходов бюджета чаще всего возникают параллельно с парламентским обсуждением политических и бюджетных приоритетов, что ограничивает роль государственного законодательства в процессе распределения ресурсов.
 - > **Надгосударственные обязательства.** В любой стране центральный программный документ или стратегия правительства, как правило, учитывает сочетание различных факторов и нередко допускает наличие надгосударственных стимулов к изменениям и международных обязательств правительства. Одним из примеров таких надгосударственных обязательств, имеющих последствия для бюджета, по опыту наиболее развитых стран ЕС является их участие в «Пакте стабильности и роста», который требует от всех участников поддерживать ежегодный бюджетный дефицит на уровне менее 3% ВВП, а государственный долг – на уровне менее 60% ВВП. Однако в странах с переходной экономикой в стратегиях, служащих «опорой» для систем бюджетного планирования с учетом проводимой политики, построенных на определении среднесрочной структуры расходов бюджета, это внешнее влияние особенно сильно. Возможные причины заключаются в слабости государственных систем постановки стратегических задач в сочетании с финансовой зависимостью от помощи, поступающей из различных организаций развития. В результате большинство стратегий правительства, стоящих за использованием планирования среднесрочной структуры расходов бюджета, испытывают сильное влияние со стороны международных планов развития, таких как «Цели развития тысячелетия» и программы по борьбе с бедностью.
- **Внимание к центральному бюджету (особенно типичное при использовании системы планирования среднесрочной структуры расходов бюджета) с риском упустить важные проблемы сферы социального обеспечения.** Как уже говорилось, среднесрочная структура расходов бюджета – это средство, требующее больших технических ресурсов, что затрудняет ее применение более чем на одном уровне государственного управления (даже в развитых странах ОЭСР). В большинстве стран с переходной экономикой (в частности, в странах региона, охваченного программой «Европейская политика соседства») существует тенденция к управлению расходами на социальную сферу, в том числе на попечение о детях, посредством сложных, многоуровневых межправительственных систем, что обычно выражается в делегировании или децентрализации распределения соответствующих средств через бюджеты внутригосударственного уровня. В результате средства планирования, сосредоточенные на

¹² Minoff, E. (2006), Tomlinson, M., Walker, R. (2009).

центральном бюджете, либо полностью упускают из виду подавляющую часть этих расходов, либо рассматривают их в чрезмерно упрощенном виде, что сводит к нулю пользу от их применения (например, не дает возможности для обеспечения соблюдения обязательств всеми заинтересованными сторонами, для реалистичной оценки стоимости реализации политики и т.д.).

- **Недостаток (или полное отсутствие) внимания к анализу общественной значимости.** Рис. 1 показывает, что одним из трех основных столпов бюджетного планирования с учетом проводимой политики является обеспечение максимальной общественной значимости – того, что политика не только реалистична и стратегически важна, но и направлена на то, что налогоплательщики (или потребители) при соответствующих расходах оценят выше всего.

Эту часть процесса принятия политических решений легко спутать с постановкой стратегических политических задач, особенно с учетом постсоветского менталитета. В конце концов, по крайней мере, теоретически правительства должны представлять народ и выбирать стратегические цели в интересах народа. Однако любая политика обычно сталкивается с необходимостью некоторых компромиссов, и выбор оптимального решения является вопросом общественного выбора. Для понимания этого выбора при планировании расходов обычно требуется более частый (фактически, постоянный) технический анализ общественной значимости, нежели простое периодическое голосование за определенную платформу правительства. Иными словами, на всех уровнях оказания услуг заинтересованные стороны должны использовать соответствующие средства для определения предпочтений потребителей, выявления предельной стоимости этих предпочтений и выработки возможных вариантов оказания услуг, которые способны обеспечить соответствие этим предпочтениям при минимально возможных затратах. Разделы 3 и 4 разъясняют проблемы разделения ответственности за проведение регулярных анализов подобного рода, а в Разделе 5 подробно описываются некоторые конкретные инструменты, которые можно использовать на регулярной основе для проведения таких анализов (например, сравнительный анализ удельной стоимости и полезности услуг и политик, микроисследования на уровне организаций, предоставляющих услуги и т.д.).

Упрощенные наборы средств бюджетного планирования с учетом проводимой политики, активно предлагаемые странам с переходной экономикой, как правило страдают от недостатка внимания, уделяемого этому элементу принятия политических решений. Анализ общественной значимости является в первую очередь внутривластной задачей, тогда как реформы бюджетной системы нередко исходят от международных организаций развития, которые сосредоточены в большей степени на достижении собственных стратегических целей, нежели на внутривластных процессах в государствах. В результате понимание сложностей, связанных с общественным выбором в странах-получателях помощи, имеет более низкий приоритет по сравнению с проектированием бюджетных систем, которые наилучшим образом соответствуют стратегическим ценностям этих международных программ.

- **Чрезмерная стандартизация, приводящая к чрезмерному упрощению и недостаточному вниманию к условиям конкретной страны.** Как это нередко случается с «готовыми» пакетами реформ, система определения среднесрочной структуры расходов бюджета нередко становилась жертвой ее применения без учета местных условий.
- **(Низкий) уровень интеграции в государственный бюджетный процесс.** Хотя большинство стран законодательно закрепило необходимость определения среднесрочной структуры расходов бюджета и хотя для среднесрочной структуры расходов бюджета вполне нормален скорее аналитический, нежели юридически обязательный характер, во многих странах с переходной экономикой этот инструмент по-прежнему слишком оторван от реальных процессов распределения ресурсов. Согласно оценке реформ Всемирного банка в отношении государственного сектора и управления государственными финансами, подготовленной независимой экспертной группой Всемирного банка в 2008 г.¹³, в большинстве развивающихся стран системы определения среднесрочной структуры расходов бюджета и бюджетного планирования на основе программ существуют параллельно с внутренними бюджетными циклами:

Однако бюджетное планирование на основе программ по-прежнему рассматривается в отрыве от реальной подготовки бюджета; мало времени уделяется сути; показатели работы в большей направлены на контроль производительности, а не результата; руководители программ не несут ответственности за результат. Кроме того, исполнение бюджета происходит не на базе программ, и это укрепляет во мнении, что программно-ориентированный

¹³ Оценка IEG WB PSR (2008)

бюджет не является действительным бюджетом. Даже в тех случаях, когда планирование среднесрочной структуры расходов бюджета приносит пользу, менее подробные и более стратегически ориентированные средства планирования позволили бы лучше выполнить поставленную задачу.

- **Частое сосредоточение внимания на бюджетных обязательствах доноров, а не заинтересованных сторон внутри государства.** Согласно оценке Всемирного банка, среднесрочная структура расходов бюджета в развивающихся странах нередко служила в значительной степени средством координации финансовых обязательств зарубежных доноров. Это наблюдение подчеркивает сложность применения некоторых систем определения среднесрочной структуры расходов бюджета как надежных средств обеспечения политической и финансовой ответственности бюджетных единиц в отношении собственных расходов и политических целей.

Страны, охваченные программой «Европейская политика соседства» обладают уникальной возможностью для преодоления слабостей стандартизованных реформ бюджетного планирования с учетом проводимой политики. В оценке реформ Всемирного банка в отношении государственного сектора и управления государственными финансами, подготовленной независимой экспертной группой Всемирного банка в 2008 г.¹⁴, отмечается, что в странах Европы и Средней Азии Банк отмечает прогресс в реформах систем управления государственными финансами в ряде стран, не пользующихся внешними займами, что является беспрецедентным случаем для стран, не пользующихся внешними займами, в других регионах мира: в этом регионе коэффициент усовершенствования среди государств, не прибегающих к займам, составил 90%, что является самым высоким показателем и равняется показателю для стран, пользующихся внешними займами. Вывод, к которому пришли авторы отчета: «Очевидно, происходит еще один процесс: сближение с ЕС». Даже государства, не имеющие непосредственной перспективы интеграции в ЕС, получают очень сильный импульс к развитию вследствие программы европеизации. Страны региона, охваченного программой «Европейская политика соседства» в равной степени подвержены всем вышеперечисленным трудностям, однако они также имеют ряд преимуществ, помогающих им применять средства бюджетного планирования с учетом проводимой политики эффективно и в соответствии с показателями успеха, определенными ОЭСР. К числу этих преимуществ относятся:

- **Более высокая политическая ответственность.** Стратегии и политики большинства правительств стран, охваченных программой «Европейская политика соседства» подвержены значительному влиянию со стороны планов мероприятий по сотрудничеству с ЕС, которые обычно более прочно интегрированы в местные политические программы по сравнению с другими регионами мира. Иными словами, участие в некоторых надгосударственных обязательствах в этих странах дает политические преимущества, сопоставимые с финансовыми.
- **Меньшая зависимость от иностранной помощи.** Несмотря на экономический спад, который наблюдается в последнее время, страны, охваченные программой «Европейская политика соседства», уверенно перешли на уровень развития стран со средним уровнем доходов. Во многих из этих государств иностранная помощь практически полностью утратила бюджетное значение, уступая место внутренним источникам финансирования большинства реформ (например, Украина и Беларусь). Это должно позволить уделить достаточно времени и институциональных усилий для осуществления бюджетного планирования с учетом проводимой политики в соответствии со спецификой страны, чтобы добиться наилучшего результата для потребителей общественных услуг, в том числе для детей.
- **Более высокое качество диагностики и функционально-стоимостного анализа.** В странах, охваченных Европейской политикой соседства, существуют внутренние и внешние факторы, способствующие применению ими более сложных и достоверных средств функционально-стоимостного анализа. Правительства этих стран могут извлечь выгоду из использования этих факторов и возможностей с тем, чтобы максимально интегрировать функционально-стоимостную диагностику в цикл бюджетного планирования с учетом проводимой политики.
 - > **Политическая демократизация.** Политические дискуссии в молодых демократиях региона, охваченного Европейской политикой соседства, не всегда явно выражены, хорошо обоснованы и даже не всегда вежливы, но они способствуют формированию точек зрения и моделируют

¹⁴ Там же

политические платформы, учитывающие и признающие общественный выбор, включая общественный выбор социальных политик и услуг.

- > **Развития сообщества и гражданского общества.** По сравнению со многими развивающимися странами, государства региона, охваченного программой «Европейская политика соседства», обладают относительно сильным негосударственным сектором. Привлечение неправительственных организаций и сообществ к совместному анализу приоритетов и компромиссов является важной средством приведения систем бюджетного планирования с учетом проводимой политики в надлежащую, развитую форму.
- > **Новые аналитические средства, применению которых способствует европеизация.** Даже не имея непосредственной перспективы вступления в ЕС, государство, охваченное программой «Европейская политика соседства», способно ощутить преимущество интеграции в передовые схемы бюджетного планирования с учетом проводимой политики, доступные ОЭСР. Особое значение имеет возможность применения сопоставительного анализа по «Программе поддержки реформ государственного управления», описанного ниже в Разделе 5.

2.5. Обобщение опыта: способы наиболее эффективного применения новых средств бюджетного планирования в сфере попечения о детях

Опыт осуществления реформ бюджетного планирования с учетом проводимой политики, накопленный за последнее время в странах, охваченных программой «Европейская политика соседства», позволяет сделать некоторые выводы о возможностях наиболее продуктивного применения этих средств бюджетного планирования в сфере социальной политики.

- **Без надлежащей интеграции бюджетных инструментов в контекст местных институциональных условий никакая политика в области попечения о детях не принесет ощутимых результатов.** Прогресс стран, охваченных программой «Европейская политика соседства», при введении систем бюджетного планирования, учитывающих проводимую политику, оказывался незначительным в тех случаях, когда новые инструменты внедрялись без достаточного анализа и интеграции в местное институциональное устройство. Стандартизированные пакеты среднесрочной структуры расходов бюджета по своей природе слабо учитывают сложность этих систем, тогда как этот контекст в странах, охваченных программой «Европейская политика соседства», слишком сложен для того, чтобы в нем мог хорошо работать какой-либо стандартный подход к бюджетному планированию.
- **Эффективное бюджетное планирование с учетом проводимой политики для проведения реформ в сфере попечения о детях должно быть привязано к системе межгосударственных отношений страны.** Невозможно разработать успешную реформу системы попечения о детях без понимания (и признания) того, каким образом распределяются расходы и политическая ответственность между различными уровнями правительства. Поскольку обязанности по попечению о детях в странах, охваченных Европейской политикой соседства, обычно в определенной степени децентрализованы, реформы в области попечения о детях должны уделять значительное внимание пониманию существующей системы децентрализации и, в идеале, реформировать эту систему для достижения необходимых изменений в политике.
- **Применение бюджетного планирования с учетом проводимой политики (в том числе среднесрочной структуры расходов бюджета) в области попечения о детях с учетом местной специфики требует вложений в институциональную диагностику и анализ компромиссов с точки зрения общественной значимости.** Несмотря на все искушения, определение стратегических политических задач должно сочетаться с постоянным диагностическим анализом с целью выявления того, что принесет наибольшую пользу детям. Этот выбор не всегда может быть таким очевидным, как кажется. Директивный орган может иметь определенные стратегические цели (например, обеспечить, чтобы при прочих равных условиях дети имели возможность выбрать вариант устройства ближе к семейному окружению). Однако ни один директивный орган не может знать о конкретных потребностях детей в каждом месте, сколько детей нуждаются в специализированной профессиональной или медицинской помощи, конкретной юридической поддержке и т.п. Такие специфические потребности и уровень зависимости от дополнительной социальной поддержки могут варьироваться в зависимости от

категории населения, от категории детей, находящихся в уязвимом положении, от населенного пункта, региона, страны и культурных особенностей. В разделах 3 и 4 данного отчета описываются конкретные инструменты, применение которых способно наилучшим образом удовлетворить эти потребности в децентрализованной системе управления государственными финансами, такими как различные формы социального заказа (когда государственный закупщик представляет интересы ребенка, оценивает его потребности и заказывает соответствующие услуги на конкурсной основе) и модель «Баланс оказания услуг» (описанная во врезке 2), когда директивный орган на данном уровне управления выделяет свои имеющиеся ресурсы на сбалансированный круг услуг в зависимости от потребностей детей в данном месте и от предельной себестоимости и полезного результата этих услуг.

- **Институциональные препятствия при перераспределении ресурсов во время реформ значительно глубже, чем традиционное соперничество между министерствами.** Изменение подходов к попечению о детях (например, введение инновационных услуг помимо устройства в интернатные учреждения) может привести к трудному, но неизбежному решению о перераспределении обязанностей и средств между министерствами. Перераспределение средств между бюджетными единицами и урезание финансирования некоторых из них всегда было непростой задачей. Но для попечения о детях неприятности на этом не заканчиваются. Как показано в данном разделе, переход к расходованию государственных средств для получения результатов, а не отчетов, представляет собой настолько радикальное изменение в политической системе стран ЦВЕ/СНГ, что он требует принципиального изменения многих ролей и отношений: стран-доноров и стран-получателей помощи, исполнительной и законодательной власти, финансовых и отраслевых ведомств, государственных и негосударственных субъектов. Иногда изменения этих ролей добиться сложнее (и еще сложнее это признать), чем урезать статью расходов для министерства или интерната. Возможно, именно по этой причине эти институциональные проблемы нередко остаются без внимания.

3. Механизмы отказа от подходов к бюджетному планированию, основанных на вложенных средствах (ресурсах), в сфере попечения о детях

3.1. Что такое финансирование, основанное на вложенных средствах, как оно соотносится с принципом «деньги следуют за поставщиками услуг» и почему это плохо для попечения о детях?

Во многих государствах региона определяющим принципом выделения ресурсов на попечение о детях на всех этапах этого процесса (включая, как мы увидим позднее, и распределение ресурсов между уровнями государственного управления) является принцип «деньги следуют за провайдером услуг»¹⁵. Суть этого принципа состоит в том, что государственное ведомство, выступающее одновременно в качестве приобретателя услуг от имени ребенка и представителя системы оказания услуг, распределяет имеющиеся средства между уже существующими организациями, предоставляющими услуги. В этом смысле деньги «следуют» за этими организациями: распределение осуществляется на основе уже существующих организаций или уже существующих типов услуг. Иными словами, такой подход основан на вложенных средствах, поскольку правительство распределяет средства между уже известными возможными получателями. Такой подход к финансированию сферы общественных услуг прост и удобен и длительное время использовался странами Запада.¹⁶

Однако, несмотря на простоту и удобство, такой подход имеет ряд существенных недостатков с точки зрения детей:

- При выделении средств поставщикам отсутствует стимул для точной оценки текущей потребности в услугах и поиска наиболее эффективных и экономичных способов их предоставления и удовлетворения данной потребности со стороны организаций, предоставляющих услуги. Такой подход не создает стимулов лучше или эффективнее осуществлять попечение о детях для любого поставщика таких услуг, не только для учреждений интернатного типа.
- Если бюджетные отношения между финансирующим ведомством и поставщиком услуг (например, учреждением интернатного типа) основаны на вложенных средствах, распределение ресурсов обычно осуществляется на основании норм расходов на одного потребителя услуг. Такой подход поощряет организации к расширению контингента потребителей или удерживает их от помощи в переводе детей из учреждений интернатного типа в более гибкие виды попечения.

Важно отметить, что преимущества и недостатки бюджетного планирования, основанного на вложенных средствах, сохраняются на любом этапе распределения ресурсов. Иными словами, вложение средств может происходить как в том случае, когда центральное правительство распределяет средства на попечение о детях между местными бюджетами на основании существующей инфраструктуры оказания услуг, так и в случае, когда государственное ведомство выделяет средства детскому дому по количеству «коек», «корпусов» или «персонала определенных категорий».

3.2. В чем состоит суть альтернативного механизма финансирования, при котором «деньги следуют за получателем помощи»?

Противоположностью преобладающему в настоящее время подходу, при котором «деньги следуют за поставщиками», является механизм финансирования, при котором «деньги следуют за получателем помощи» или, в более узком случае, за ребенком. Опять же, фундаментальное различие между двумя системами состоит в последовательности принятия решений и в распределении ролей между участниками рынка социальных услуг; то есть, в сценариях, по которым разворачиваются эти отношения (можно также назвать их «маршрутами», по которым «следуют» деньги).

¹⁵ Эта модель иногда называется «деньги следуют за поставщиком» (см. Fox, L., Göttestam, R (2003)).

¹⁶ Dzhygyr, Y. (2006), (2007).

Сущность принципа финансирования, при котором деньги следуют за получателем помощи, заключается в разграничении двух основных ролей – роли покупателя и роли поставщика услуг, причем роль «покупателя» остается за государственным (финансирующим) ведомством, а роль поставщика услуг полностью передается другим организациям, которые должны конкурировать между собой за получение контракта на оказание услуг. Такие схемы создают четкую рыночную взаимосвязь между покупателем и продавцом. Более того, орган государственной власти, как «покупатель», действует полностью в интересах потребителя (ребенка), а не в интересах кого-либо из поставщиков. Этот государственный «покупатель» оценивает потребности детей, изучает наилучшие варианты оказания услуг (например, варианты попечения) и приобретает их на рынке. Именно поэтому такой механизм называют «деньги следуют за получателем помощи» или, ввиду четкого разделения двух ролей, моделью «покупатель-поставщик» или «социальным заказом».

Иными словами, организационная схема «покупатель-поставщик» является одним из аспектов перехода к финансированию на основе результатов; в этом заключается институциональная сущность практического перехода к распределению ресурсов на основе ожидаемых результатов работы (а не вложенных средств). Схема покупатель-поставщик помогает распределить ресурсы между поставщиками (или, фактически, между целыми уровнями государственной власти) на основе не автоматического финансирования продекларированных потребностей (в пределах ограниченных бюджетных средств), а согласованных индикаторов результативности. Такие соглашения (или контракты) могут подробно определять конкретные статьи расходов только тогда, когда это помогает добиться и проконтролировать полученный результат, и только в тех объемах, которые для этого необходимы. Жесткий постатейный бюджет уступает место гибкому использованию средств для достижения наилучших результатов на любом уровне.

Такое разделение позволяет решить проблему избыточности учреждений интернатного типа в сфере попечения о детях, которая в значительной степени обусловлена финансовыми стимулами, поощряющими поставщиков использовать для попечения о детях учреждения интернатного типа. Если представитель государства выступает в качестве приобретателя услуг попечения от имени детей, это открывает возможности для предоставления средств учреждениям интернатного типа в объемах, рассчитанных на основании совершенно новых принципов. В интересах потребителя государственный приобретатель может установить объемы финансирования в меньшей степени исходя из объема средств, необходимых для обеспечения данного учреждения (включая расчеты, основанные на количестве обслуживаемых детей). Вместо этого предельные расходы будут определяться ожидаемыми результатами для этих детей и эффективностью попечения со стороны каждого из поставщиков.¹⁷

3.3. В чем состоит суть реформы, связанной с введением нового механизма финансирования, позволяющего направлять ресурсы на нужды ребенка, а не учреждения интернатного типа?

Суть реформ, направленных на обеспечения устойчивого (не краткосрочного и косметического) изменения в системе попечения о детях, состоит в создании институциональной обстановки, в которой государственному ведомству отводится роль приобретателя услуг и в которой эта роль четко отделена от роли поставщика услуг. Иными словами, введение механизма финансирования, при котором «деньги следуют за ребенком», подразумевает в первую очередь структурные изменения ролей существующих участников, а не разовое перераспределение средств. К таким структурным изменениям должны относиться, помимо прочего, формирование юридической и операционной основы для принятия органами государственной власти новых ролей, включая четкое определение полномочий и ответственности, четкие инструкции и помощь в завязывании отношений нового типа.

Простое финансирование каких-то новых услуг по семейному устройству не означает устойчивых изменений или реформы в интересах детей и может быть в серьезной степени основанным на вложенных средствах и в общем смысле неэффективным. Тот факт, что основанная на вложенных средствах модель «деньги следуют за поставщиками» обычно ориентирована на государственные учреждения интернатного типа, вовсе не исключает, что та же модель нередко используется для финансирования

¹⁷ Dzhygyr, Y. (2006), (2007).

(автоматического и довольно неэффективного) некоторых систем альтернативного попечения, включая частных поставщиков, таких как приемные семьи или детские дома семейного типа. Это значит, что создание или поддержка учреждений семейного типа (или иных альтернативных учреждений услуг) как таковые еще не означают перехода от бюджетного планирования на основе вложенных средств к бюджетному планированию на основе результатов и введения модели, при которой «деньги» и в самом деле следуют за детьми, а не за учреждениями.

С другой стороны, бюджетное планирование на основе «покупатель-поставщик», или на основе результатов, когда государство платит не за инфраструктуру, а за результаты, помогает повысить эффективность всех видов услуг, включая интернатные учреждения. Очень часто, особенно на начальном этапе таких реформ, государственные учреждения интернатного типа в течение некоторого времени сохраняют преобладающие позиции на «рынке» услуг по попечению о детях. Однако в условиях отношений «покупатель-поставщик» они не получают финансирование напрямую и автоматически, а вынуждены конкурировать за финансирование и, соответственно, «продавать» свои услуги «покупателю», который, в свою очередь, может выбрать наилучший и наиболее эффективный вариант обслуживания потребителя в пределах имеющихся средств.

3.4. Каковы практические шаги по внедрению нового подхода?

Внедрение социального заказа требует от правительства решения четырех основных задач:

- Разработка и применение соответствующих организационных мер (юридических, институциональных и информационных) для того, чтобы органы государственной власти выступали в качестве приобретателей услуг (включая четко установленные обязанности и поощрения для защиты интересов детей, а не организаций, предоставляющих услуги по попечению о детях). Эти меры и роль «покупателя услуг» должны предусматривать достаточную гибкость для выбора вариантов попечения и возможность для оценки и сопоставления их стоимости и преимуществ.
- Разработка и применение инструментов финансирования и бюджетных процедур социального заказа на всех уровнях;
- Разработка и применение других необходимых инструментов, которые позволяют органам государственной власти и подрядчикам вступать в отношения «покупатель-поставщик» (контракты, расценки, порядок проведения конкурсов и т.д.);
- Реформирование существующих поставщиков и создание условий для выхода на рынок новых (в том числе негосударственных) организаций, предоставляющих услуги по попечению о детях вне учреждений интернатного типа.

3.5. Альтернативные формы попечения как сообщающиеся сосуды (и почему гибкость выбора является основным инструментом бюджетного планирования, ориентированного на результат, в сфере попечения о детях).

Ключевым аспектом деятельности приобретателя услуг является способность анализировать относительные преимущества и затраты для каждого варианта попечения о детях (с разными нуждами!) и использовать эту информацию в качестве основного определяющего фактора при принятии решений о том, какие средства будут расходоваться на каждый тип систем попечения. Соответственно, для выполнения этой функции приобретающее ведомство должно не только иметь возможности для проведения такого анализа, но и уметь гибко применять альтернативные системы попечения как сообщающиеся сосуды: иметь возможность влиять на объемы систем попечения всех типов, уменьшая или увеличивая их долю по мере необходимости посредством соответствующих решений.

В практике наиболее развитых европейских систем попечения о детях такую гибкую модель называют «балансом оказания услуг», и она остается ведущей концепцией реформирования систем социального обеспечения на протяжении последних десятилетий. В основе этой концепции лежит идея содействия органу, ответственному за оказание услуг, в количественном определении сбалансированного и наиболее эффективного состава различных услуг, которые должны быть доступны потребителям в зависимости от

потребностей самих потребителей (какие подгруппы с какими уязвимостями имеются среди тех, кто нуждается в попечении). Подробное описание этой концепции, взятое из материалов, подготовленных ранее британским экспертом по государственным финансам Лори Джошуа¹⁸, представлено во Врезке 2.

Врезка 2. Модель «баланса оказания услуг» в применении к попечению о детях

Баланс оказания услуг представляет собой набор альтернативных форм попечения для каждой уязвимой категории детей. Финансовое ведомство определяет долю каждой формы попечения на основании точного анализа текущих нужд детей в сочетании со сравнительной оценкой стоимости необходимых форм опеки для бюджета.

Очевидно, что при любом виде уязвимости, включая отсутствие попечения родителей, дети существенно различаются по уровню зависимости от социальной опеки. Несмотря на то, что преимущества воспитания в семье хорошо известны, некоторым детям, например, может потребоваться более профессиональном или дополнительном уходе (например, медицинская помощь, связанная с определенными проблемами со здоровьем), который удобнее или эффективнее обеспечивать в условиях учреждения интернатного типа.

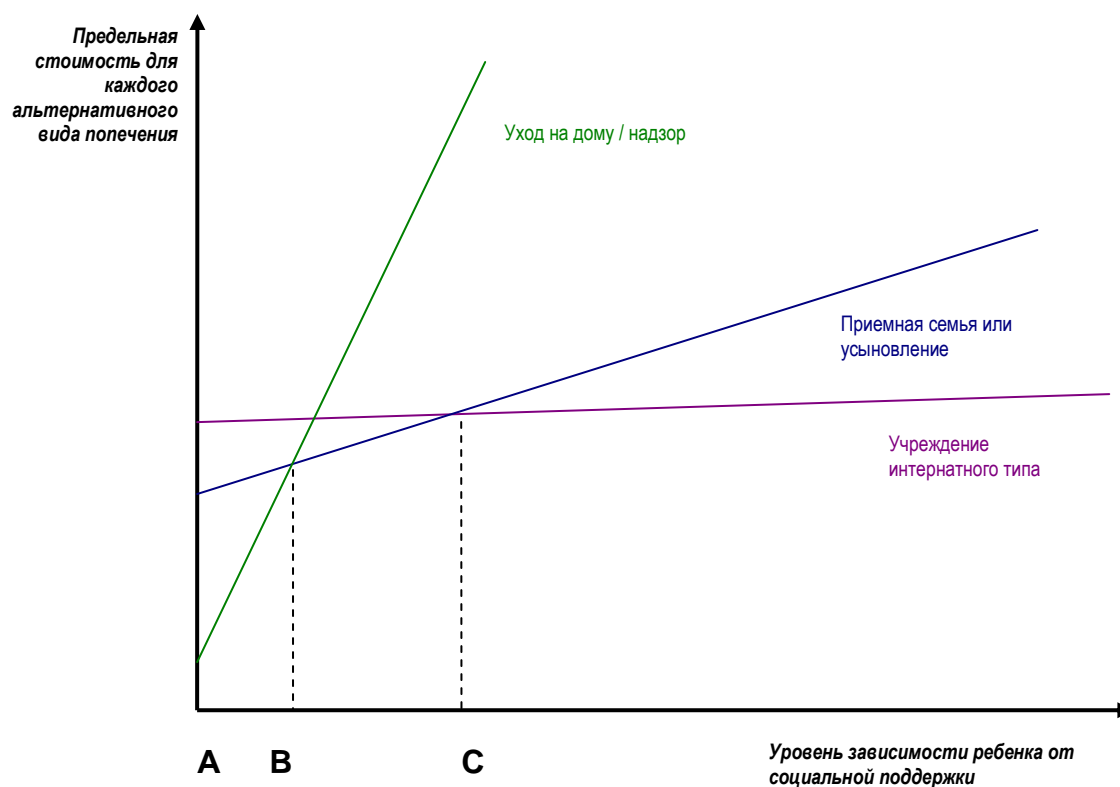
С другой стороны, может рассматриваться целый ряд альтернативных систем попечения, обеспечивающих различную глубину поддержки, включая элементы поддержки со стороны учреждений интернатного типа. Соответственно, стоимость этих услуг также различается. Задача правительства как приобретателя состоит в выявлении групп уязвимых детей, которым необходима государственная поддержка, и определении для каждой из этих групп формы попечения, которая наилучшим образом сочетает требуемый объем услуг и их стоимость.

В данной врезке разъясняются принципы такого анализа и расчетов на примере социальных услуг для детей, лишенных попечения родителей.

- Горизонтальная ось показывает уровень зависимости ребенка (или группы детей) от дополнительной помощи: эта зависимость может измеряться в разных единицах, отражающих объем необходимой дополнительной помощи (от периодических консультаций до постоянной профессиональной или медицинской поддержки).
- Вертикальная ось показывает предельную удельную стоимость для каждого вида услуг: во сколько обойдется бюджету предоставление необходимого уровня поддержки при использовании данной конкретной системы попечения? Например, оказание дополнительной медицинской поддержки ребенку с инвалидностью на дому стоит дороже по сравнению с аналогичным уровнем медицинской поддержки в доме-интернате или школе-интернате.
- После определения этих показателей ведомство, определяющее политику и принимающее решения о финансировании для соответствующей категории уязвимых детей на конкретной территории может выбрать для любой из подкатегорий таких детей тот тип попечения, который принесет этим детям наибольшую пользу при наименьших затратах (это означает выбор для каждого значения по оси X услуги, представленной самым низким из графиков). Например, детям, которым необходимо оказывать поддержку на уровне в интервале АВ (довольно низкий), желательно оказывать услуги на дому и т.д. Кроме того, в зависимости от состава подгрупп лиц, принимающее политические решения, может определить и профинансировать оптимально сбалансированный набор услуг.

¹⁸ Joshua, L., Dzhygyr, Y. (2006)

Пример определения оптимальных форм оказания услуг по попечению о детях на основе модели «Баланс оказания услуг»



4. Проблемы бюджетного планирования с учетом политики в условиях реформы системы попечения о детях с многоуровневым управлением

4.1. Почему государства предпочитают децентрализацию системы попечения о детях?

Попечение о детях как сектор государственной политики очень чувствительно к индивидуальным нуждам потребителей, которые могут быть весьма разнообразны. В частности, эта чувствительность отражается в необходимости максимально эффективного выбора набора услуг, доступных детям. И хотя некоторые основные нужды детей видны на центральном уровне, на этом уровне очень трудно принимать решения по конкретному выбору доступных услуг, который должен учитывать индивидуальные нужды детей, проживающих в разных регионах и в разных населенных пунктах.

Услуги по попечению о детях представляют собой яркий пример применения принципа субсидиарности в принятии решений, принятого финансовыми системами всех государств, охваченных программой «Европейская политика соседства». В соответствии с этим принципом для того, чтобы эффективно осуществлять свои функции, общественные услуги должны быть децентрализованы до максимально низкого уровня государственного управления.

Принцип субсидиарности приобретает особое значение в сфере услуг по попечению о детях, если правительства намерены разнообразить спектр доступных стандартных услуг (как правило, услуг учреждений интернатного типа) для детей с тем, чтобы обеспечить поддержку детей с более широким и сложным спектром (для более индивидуального оказания услуг с учетом индивидуальных потребностей детей по сравнению с крупными учреждениями интернатного типа). Основная идея таких реформ всегда заключается в учете

индивидуальных нужд каждого ребенка. Поэтому любой разнообразный набор услуг всегда выигрывает в том случае, если управление и финансирование осуществляется на уровне государственного управления, наиболее близком к ребенку, то есть, когда эта функция максимально децентрализована.

Разумеется, принцип приоритетности низшего звена также должен обеспечивать соответствие гибких действий финансового органа при учете условий конкретного ребенка и способности этого органа эффективно оказывать соответствующие услуги. В частности, этот уровень государственного управления должен обладать достаточными возможностями для выработки местной политики в сфере попечения о детях на вверенной ему территории, анализировать нужды детей и представлять их интересы, участвовать в проведении необходимых конкурсных торгах и т.д. Очень часто местные (или региональные) органы государственной власти не обладают такими возможностями, особенно в странах с переходной экономикой. Однако участие в долгосрочных стратегических реформах данного сектора требует от лиц, принимающих решения, четкого понимания того, какие уровни государственной власти несут ответственность за оказание таких услуг (по меньшей мере, в долгосрочной перспективе), и принятия в рамках реформы мер для постепенной децентрализации.

4.2. Внимание: Что понимают под децентрализацией те, кто определяет политику?

Децентрализация – неточный термин, который может означать разные понятия. С точки зрения децентрализации общественных функций, основанное различие нередко заключается в том, какие аспекты оказания услуг (или какие государственные полномочия) были децентрализованы: финансирование, административное управление, регулирование или какая-либо комбинация вышеперечисленного. Ответы на этот вопрос определяют степень децентрализации.

Традиционно степень децентрализации определяется подразделением на три подтипа:

- Наиболее сильный уровень децентрализации – *деволюция*, при которой все решения по осуществлению соответствующей функции принимаются на местном уровне (то есть, все три вида полномочий – финансовые, административные и регулятивные передаются на низший уровень).
- Умеренная степень децентрализации – *делегирование полномочий*, при котором органы власти на местном уровне получают право принимать решения, которые до некоторой степени контролируются из центра (иными словами, низший уровень принимает на себя полную административную ответственность и разделяет финансовую и регулятивную ответственность с центром);
- Самая слабая степень децентрализации – *деконцентрация*, при которой на местном уровне только выполняются определенные задачи, поставленные центральным правительством (в данном случае местный уровень получает только административные полномочия, однако все финансовые и регулятивные полномочия остаются у центра).

Как будет рассмотрено ниже, многие страны, охваченные программой «Европейская политика соседства», испытывают значительные сложности при определении оптимального типа децентрализации социальных функций и, в частности, попечения о детях. Эта неопределенность и неоднозначность приводит к серьезным конфликтам в системах межправительственных бюджетных отношений, что делает практически невозможным построение эффективной системы услуг для детей (как и для любой другой группы населения).

4.3. Насколько децентрализовано попечение о детях в регионе, охваченном программой «Европейская политика соседства»?

Точное определение способов разделения ответственности в сфере попечения о детях в разных странах представляет сложность в силу дробления ответственности между секторами и бюджетными единицами. Данный отчет основан на предварительном анализе межправительственных отношений в сфере финансирования услуг в сфере попечения о детях. К сожалению, последняя информация о распределении программ расходов между различными уровнями государственного управления в странах, охваченных программой «Европейская политика соседства», в сопоставимом формате недоступна и была получена за разные годы и из разных источников. Особую сложность в данном анализе представляет получение полной картины расходов на попечение о социально уязвимых детях, которые традиционно распределяются между

органами образования, здравоохранения и социальной защиты и отражаются непосредственно при более общем распределении. В Таблице 3 приведены сведения о том, как разделяются эти расходы, на примере Украины.

Значительная часть социальных услуг по попечению о детях в регионе, охваченном программой «Европейская политика соседства», финансируется местными бюджетами всех уровней. Таблица 2 показывает, что даже при высокой степени централизации расходов на социальную защиту во всех пяти странах, другие направления, включающие оказание услуг детям (образование, здравоохранение и, что наиболее важно, социальные услуги), зачастую финансируются органами государственной власти более низкого уровня. Даже в Армении и Грузии, где государственный сектор относительно невелик (в процентной доле от ВВП) и намного более централизован, ощутимая часть этих расходов исходит от органов государственной власти более низких уровней. В Молдове уже достигнут значительный уровень децентрализации в сфере образования. В Украине и Беларуси большая часть социальных расходов приходится на местные бюджеты всех уровней. Это означает, что даже в странах, где финансовая децентрализация только начинается, часть социальных услуг для детей (даже если она невелика) уже оказывается по децентрализованным схемам и, соответственно, заслуживает соответствующего анализа.

Таблица 2. Доли расходов местных бюджетов в общих государственных расходах по секторам

	Доля местных расходов в общих расходах консолидированного бюджета (%)			
	Всего	Образование	Здравоохранение	Соц. защита
Армения ¹	7%	8%	0%	2%
Грузия ²	21%	17%	8%	9%
Молдова ³	25%	66%	4%	7%
Украина ⁴	45%	65%	78%	31%
Беларусь ⁵	20%	81%	80%	8%

Источники:

1: 2007; <http://www.amstat.am/en>

2: Период в источнике не указан. "PFM reforms in CEE/CIS – budget systems; CASE – Kyrgyzstan; Presentation at UNICEF CEE/CIS Regional Child Well-being Workshop Kyrgyzstan, Issyk-Kul, 21 April 2009

3: 2007; <http://www.mf.gov.md>

4: 2008; <http://budget.rada.gov.ua>

5: 2008; <http://www.minfin.gov.by>

В то же время, степень функциональной децентрализации в странах, охваченных программой «Европейская политика соседства», существенно различается. Оба государства Кавказа и Молдова находятся на начальном этапе развития децентрализованных элементов в своих системах, и их местные бюджеты всех уровней остаются сравнительно небольшими. Хотя эти страны уже признали преимущества децентрализации, выработали соответствующие стратегии и иногда даже юридически закрепили возможность оказания социальных услуг на местном уровне, основные программы в сфере попечения о детях остаются в сфере регулятивного и бюджетного контроля центральных министерств. В то же время, в более крупных государствах Восточной Европы (Украина и Беларусь) органы государственной власти регионального и местного уровня традиционно более развиты и обладают большими административными возможностями, что позволяет им оперировать более значительными бюджетами на социальные нужды. Поэтому опыт Украины в решении проблем децентрализации социальных услуг в дальнейшем может оказаться полезным для других стран, в которых доля местных и региональных органов государственной власти в финансировании услуг по попечению о детях невелика и/или начинает расти.

4.4. Внимание: Риски несоответствия финансовой и административной децентрализации (на примере Украины)

Опыт Украины позволяет сделать ряд полезных выводов о том, каким образом реформы в сфере попечения о детях связаны с децентрализованным оказанием услуг. В данном разделе описывается украинский опыт решения проблем в ходе реформы в сфере попечения о детях в условиях децентрализации. Как уже упоминалась, украинская система государственных расходов относительно более децентрализована, поэтому она может служить полезным примером для стран, где в ближайшем будущем могут быть осуществлены подобные реформы.

В Украине выделение средств на попечение о детях полностью осуществляется через местные бюджеты различных уровней (включая все виды попечения – в интернатных учреждениях и семейное устройство). Согласно Бюджетному кодексу Украины, местные бюджеты всех уровней отвечают за большинство программ финансирования в области здравоохранения, образования и социального обеспечения уязвимых групп населения, и каждое из этих направлений предусматривает, в том числе, услуги для детей, лишенных родительского попечения. Совокупные расходы на эти цели составляют около 85% расходов местных бюджетов. Согласно отчету о государственных финансах Украины, подготовленному Всемирным банком¹⁹, на долю местных бюджетов в 2006 году приходилось 64,1% общей суммы расходов на образование, а в сфере здравоохранения доля местных бюджетов в том же году составила 79,3%. Соответственно, попечение о детях полностью финансируется за счет бюджетов местного и регионального уровня.

Основная часть расходов местных бюджетов на услуги попечения о детях финансируется за счет безусловных трансфертов бюджетного выравнивания, распределяемых между территориальными единицами на основании упрощенных критериев. Услуги по попечению о детях в Украине в основном по-прежнему оказываются учреждениями интернатного типа, несмотря на многочисленные меры по внедрению альтернативных систем попечения. Небольшая часть этих альтернативных систем (главным образом, приемные семьи) существует по сути в виде центральных программ, осуществляемых в виде целевых субсидий в местные бюджеты, выделяемых для финансирования конкретного количества существующих приемных семей²⁰.

В то же время, по большей части попечение о детях (как уже говорилось, в основном в интернатных учреждениях) осуществляется местными администрациями различного уровня (муниципалитетов, районов и областей) и должна финансироваться за счет пакетов субсидий, получаемых этими местными органами власти для осуществления всех делегированных им функций (здравоохранение, образование, культура, спорт и т.д.) (см. Таблицу 3). Кроме того, для большинства направлений (образование и здравоохранение) формула распределения средств привязана к переменным относительной потребности населения в государственных расходах по сравнению со средним показателем по стране, а не к абсолютной потребности по сравнению с государственными стандартами.

Такая организация финансирования (безусловные трансферты, распределяемые на основе показателей относительной, а не абсолютной потребности) является весьма передовым методом децентрализации, предполагающим, что происходит делегирование полномочий осуществлять соответствующие платежи органам государственной власти местного и регионального уровня, а не просто деконцентрация. Смысл этого подхода к распределению средств состоит в использовании механизма финансирования для предоставления регионам равных возможностей, сохраняя при этом достаточную гибкость местных органов власти в реализации этих возможностей.

¹⁹ WB (2008), Ukraine Report.

²⁰ К целевым субсидиям в данной области относится также небольшая по объему и узкоцелевая поддержка других сфер, связанных с попечением о детях, такая как, например, «субсидия на переоборудование центров для детей и молодежи».

**Таблица 3. Дробление ответственности за расходы на попечение о детях на примере Украины
(часть расходов делегирована местным бюджетам различных уровней, т.е. к ним применяется уравнивающая формула)**

Расходы, к которым применяется формула выравнивания (делегированные местным и региональным органам государственной власти):	Уровень местного бюджета:		
	Области, Автономная Республика Крым и города со специальным статусом (Киев и Севастополь)	Районы и города областного значения	Города районного значения, поселки и деревни
Образование	детские дома специализированные школы (например, школы-интернаты дл детей с особыми нуждами или инвалидностью)	детские дома (если 70% детей поступают из одного района или города), детские дома семейного типа, приемные семьи, содействие опекаемым детям	-
Здравоохранение	дома ребенка	-	-
Социальная защита и социальное обслуживание	набор конкретных программ, таких как поддержка умственно отсталых, поддержка инвалидов после того, как они покинут соответствующие учреждения и т.д.	социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних	-

Основная проблема данной реформы состоит в том, что она сосредоточена на изменениях в финансировании и в значительной степени основана на предположении, что политическая децентрализация позднее послужит дополнением к новой схеме финансирования и что местные власти получать значительную регулятивную самостоятельность в социальных вопросах (чего так и не происходит)²¹. На момент реформ в Украине, в отличие от стран Центральной и Восточной Европы, экономические аргументы в пользу децентрализации были намного более убедительны, чем политические соображения. Ухудшение качества общественных услуг, сохранявшееся при постсоветской системе государственного финансирования, послужило надежным политическим объяснением необходимости новых правил финансирования. В результате реформа была в основном направлена на разъяснение правил управления государственными финансами (которые прежде были практически не оформлены официально) и смягчение проблем недофинансирования при исполнении распоряжений вышестоящих органов на уровнях ниже областного. Последнее осуществлялось в основном путем более четкого разделения обязанностей по доходам и расходам между уровнями государственной власти, а также введения системы формул, уравнивавших все районы и города областного значения непосредственно на центральном уровне, охватывая расходы на крупные социальные программы (здравоохранение, образование и социальное обеспечение). Ввиду политической неопределенности вокруг распределения обязанностей между различными органами государственной власти, новая уравнивающая схема была введена фактически без определения обязанностей по финансированию как с юридической точки зрения, так и с точки зрения политических и регулятивных функций, необходимых для осуществления этих расходов на местном уровне. Обязанности по финансированию были определены как обязанность финансировать соответствующие статьи бюджетных расходов.

Несмотря на ожидания, децентрализация регулятивных функций в Украине до сих пор не осуществлена, что приводит к резкому несоответствию между финансовыми и административными обязанностями во всех отраслях социального сектора, включая попечение о детях. До сегодняшнего дня региональный и местные органы государственной власти Украины очень сильно ограничены в действиях по распределению средств и осуществлению соответствующих программ. Принятие административных решений (включая финансовое планирование для отдельных объектов) регулируется жесткой вертикальной структурой нормативов, которые диктуются центральными отраслевыми министерствами.

²¹ Dzhgyr, Y., Manzyuk, K. (2008).

К негативным последствиям подобной неопределенности для системы попечения о детях относятся²²:

- **Значительное недофинансирование распоряжений вышестоящих органов власти.** С одной стороны, региональные и местные органы государственной власти ограничены жесткими нормами расходов (основанными на вложенных средствах), включая защищенные статьи периодических расходов, в том числе половину общей суммы заработной платы государственных и муниципальных служащих. В результате попечение о детях (как и другие сопутствующие программы) становится «деконцентрированной» функцией, то есть местные органы государственной власти не несут ответственности за принятие регулятивных решений. С другой стороны, получаемое ими финансирование по сути своей является в огромной степени «делегированным» - оно не распределяется на основании фактических потребностей, и таким образом центральное правительство разделяет ответственность за финансирование этих программ с региональными и местными органами государственной власти (не разделяя при этом ответственности за соответствующие политические решения).
- **Неопределенность – это бомба с часовым механизмом, порождающая тенденцию к изменениям в обратном направлении.** Поскольку в результате реформ 2001 года возникла неопределенность в политическом определении делегируемых функций, появились возможности для различных интерпретаций и манипуляций. Основные дебаты и противоречия по итогам реформы касаются степени децентрализации важнейших программ в сфере здравоохранения, образования и социального обеспечения. Существующая неопределенная и противоречивая система вызывает сильное и все возрастающее напряжение на всех уровнях государственного управления, побуждая выработать стратегии по преодолению сложившейся ситуации.
 - > Центральное правительство испытывает давление вследствие непропорционального роста ответственности за точный расчет финансирования, который произошел в результате перевода важнейших программ на схему финансирования за счет безусловных трансфертов без ослабления регулятивной функции. Это давление многократно усиливается вследствие ликвидации посреднической роли областей в распределении средств.
 - > Местные органы государственной власти испытывают давление вследствие неспособности финансировать ранее определенные услуги, оказываемые в ранее определенных учреждениях, испытывая по определению недостаток выделенных средств.

Более того, все участники отношений между различными уровнями государственного управления стремятся выработать стратегии по преодолению сложившейся ситуации, которые приводят к быстрому откату к точке, предшествовавшей началу реформ, а то и к ухудшению ситуации даже по сравнению с этой точкой. Учитывая количество направлений, по которым с 2001 года отсутствует регулирование за счет надлежащего делегирования полномочий, привлекательность централизации была велика с самого начала и экспоненциально увеличивается вследствие множащихся факторов напряжения, связанных с отсутствием регулирования. Стратегии преодоления сложившейся ситуацией включают в себя практически только меры по манипулированию неопределенностями в системе, направленные на возврат к дореформенной практике финансирования, такие как:

- > Переименование учреждений с целью обеспечить соответствие между существующим распределением ответственности и обязанностями по финансированию, предусмотренными Бюджетным кодексом;
 - > Формальное перераспределение потребителей между учреждениями с целью изменения юридического статуса последних (например, перемешивание потребителей из разных районов с тем, чтобы придать поставщику услуг статус областного);
 - > Использование слабых мест в формуле для приведения результатов в соответствие с существующей практикой оказания услуг на различных территориях;
 - > Лоббирование изменений в формуле, особенно в части доходов;
 - > Лоббирование увеличения доли целевого финансирования.
- **Неопределенность финансовой децентрализации как препятствие на пути эффективного принятия политических решений на всех уровнях.** Как будет рассмотрено ниже, для эффективного реформирования и эффективного повседневного оказания услуг в сфере попечения о детях необходимо, чтобы заинтересованные

²² Maynzyuk, K. (2008).

органы государственного управления использовали политические средства, применение которых в огромной степени зависит от финансовых и административных обязанностей, возложенных на соответствующий уровень государственного управления, а также от соотношения этих обязанностей с другими уровнями. К числу таких инструментов, зависящих от «децентрализации», относятся: определение среднесрочной структуры расходов бюджета (которая должна обеспечить многолетнее планирование децентрализованных программ), разработка и применение системы «баланса оказания услуг» (рассмотрена во Врезке 2 в Разделе 3.5), оценка стоимости реализации политики и различные формы контроля за расходованием средств. В условиях реформирования украинской системы попечения о детях ни один из перечисленных инструментов ни на одном из уровней не работает должным образом из-за постоянной неопределенности относительно характера делегируемых обязанностей в социальной сфере. В частности:

- > Невозможно надлежащим образом оценить стоимость реализации государственных стратегий, в состав которых входят компоненты попечения о детях;
 - > Заинтересованные стороны не могут прийти к согласию по вопросу о том, какие данные об удельной стоимости услуг должны (или не должны) включаться в формулу расчета финансирования и где, если не в этой формуле, должны применяться данные об удельной стоимости;
 - > Ни один из существующих органов контроля за расходованием государственных средств не осуществляет качественного аудита эффективности (учитывая то, что невозможно определить, кто именно отвечает за определение приоритетных направлений и их финансирование). Официальный контроль ограничен надзором за соответствием и точностью финансовых отчетов, в то время как выводы об эффективности расходования средств используются без надлежащей методической основы и нередко – с целью политических манипуляций.
- **Дополнительные препятствия на пути децентрализации попечения о детях на уровне институтов и заказа услуг.** Недавние опытные проекты по внедрению всеобъемлющих и стабильных методов заказа услуг (в сфере социальной поддержки уязвимых категорий населения) показали, что наращивание децентрализации на уровне бюджетного планирования по объектам будет трудно осуществить без ликвидации центральных регулятивных барьеров, препятствующих выработке местной политики. В частности, в сфере социальных услуг широкомасштабная диверсификация доступных услуг будет невозможна без ликвидации таких барьеров, установленных на государственном уровне, как отсутствие гибкости в определении предельного дохода на местном уровне (поскольку местные органы власти не влияют на ставки получаемых ими налогов, любые инновационные решения приходится финансировать из чужого кармана (средств государственного бюджета), и отсутствует возможность принятия финансовых рисков и увеличения местных налогов для финансирования местных инициатив).
 - **Усугубление внутреннего сопротивления реформам, уже существующего в основных социальных сферах, относящихся к попечению о детях, оставшихся без попечения родителей.** Излишняя централизация и излишняя опора на бюрократическое управление во всех секторах, основанное на отдаче руководящих указаний, снижает уровень ответственности на местном уровне. В отсутствие ответственности на местном уровне и необходимых систем контроля качества управление сектором разделяется на устойчивые административные «анклавы», имеющие возможность получать экономическую выгоду за счет манипулирования качеством оказываемых ими услуг (например, наличная оплата услуг в здравоохранении и образовании).

4.5. Стимулы к попечению о детях в учреждениях интернатного типа, существующие при межбюджетных отношениях, основанных на вложенных средствах

Бюджетное планирование на основе вложенных средств на уровне межбюджетных отношений способно стимулировать оказание услуг учреждениями интернатного типа. Как уже говорилось в Разделе 3 о финансировании по принципу «покупатель-поставщик» и социальном заказе, принципы распределения средств для оплаты оказываемых услуг могут оказывать сильное влияние на их эффективность. Эта логика распространяется на принципы распределения средств между различными уровнями государственной власти, а также и на выделение средств определенным поставщикам услуг. В частности, системы межбюджетных отношений, основанные на бюджетном планировании, исходящем из вложенных средств, способны дать мощный стимул к оказанию одних форм услуг и воспрепятствовать развитию альтернативных систем.

Тремя основными способами, которыми межбюджетные отношения могут стимулировать оказание услуг учреждениями интернатного типа, являются²³:

- **Распределение обязанностей по фиксированным типам организаций, предоставляющих услуги (а не по их функциям)**

Способ юридического определения обязанностей. Обычно в постсоветском обществе очень трудно согласовать определение любых обязанностей, включая обязанности, которыми должен быть наделен тот или иной уровень государственного управления. Как описано на примере Украины, может возникнуть соблазн отсрочить это политически трудное решение до более позднего этапа реформ. Тем временем обязанности можно определить с точки зрения обязательств по финансированию традиционных статей бюджета, которое обычно основано на вложенных средствах (например, в определенный вид организаций, предоставляющих услуги). Как уже было указано для Украины в Таблице 3, функция попечения о детях распределена между уровнями государственной власти в форме набора обязанностей в отношении «детских домов», «домов ребенка», «школ-интернатов для инвалидов» и т.д. Такие определения способствуют продолжению распределения средств через традиционных поставщиков и снижают мотивацию к созданию новых, альтернативных форм попечения.

- **Распределение средств с учетом переменных, основанных на инфраструктуре**

Некоторые решения относительно местных подходов к оказанию услуг могут получить мощный толчок вследствие стимулов, предусмотренных в формуле расчета финансирования. Хорошим примером этой проблемы также может служить Украина. Хотя большинство переменных в формуле основаны на демографических переменных (например, в области здравоохранения или образования), некоторые другие переменные (особенно в части формулы, определяющей размеры финансирования социальных услуг) по-прежнему приводят к выделению средств на основании существующей инфраструктуры организаций, предоставляющих услуги. В частности, формула выделяет средства на социальное обеспечение исходя из количества потребителей услуг, зарегистрированных в соответствующем учреждении интернатного типа, что укрепляет доминирующее положение таких учреждений.

- **Неразвитые системы контроля качества услуг (стандарты, лицензирование, децентрализованные системы контроля показателей)²⁴.**

Системы контроля качества социальных услуг (включая разработку соответствующих стандартов) – это отдельная большая тема, выходящая за рамки данного отчета. Однако некоторые аспекты систем контроля качества тесно связаны с системами финансирования услуг, включая систему бюджетных отношений между органами государственной власти различных уровней. Некоторые аспекты межбюджетных отношений в этих системах способны стимулировать развитие учреждений интернатного типа или ограничить развитие альтернативных видов услуг для детей. К числу таких аспектов относятся:

- **Мягкие бюджетные ограничения и слабая финансовая дисциплина** в отношениях между органами государственной власти различных уровней способствует формированию оторванных от реальности ожиданий относительно качества услуг;
- **Системы жесткой стандартизации.** Даже по сравнению с образованием и здравоохранением, социальные услуги (особенно в сфере попечения о детях) с большим трудом поддаются стандартизации качества, поскольку они направлены на широкий спектр нужд ребенка, которые являются высоко субъективными, зависят от различных факторов и могут быть удовлетворены различными способами, которые не всегда поддаются простой сравнительной оценке. Разработка систем контроля качества, учитывающих нюансы нужд детей, возможна только путем построения системы социальных услуг вокруг потребителя и его/ее нужд. Важно отметить, что для этого недостаточно простого вовлечения соответствующих неправительственных организаций в процесс выработки стандартов. Единственным способом является организация оказания услуг таким образом, чтобы государственный приобретатель услуг (на любом уровне государственной власти), представляющий интересы ребенка, обладал достаточной административной и финансовой автономностью для выбора формы оказания услуг, наилучшим образом соответствующей каждому конкретному случаю. Однако применение данного подхода по определению представляет проблему с точки зрения введения единых стандартов оказания услуг.

²³ Dzhygyr, Y., Sheyko, R. (2007).

²⁴ Dzhygyr, Y., Maynzyuk, K., (2009).

- **Жесткие единые государственные стандарты.** Чем ближе услуги по попечению становятся к ребенку (по принципу приоритетности низшего звена), тем сложнее становится любому центральному правительству обеспечить единые государственные стандарты оказания услуг. Это особенно верно для стран, имеющих определенную внутреннюю неоднородность, например, обусловленную географическими, культурными или демографическими различиями. В то же время, обеспечение равного доступа всех детей к качественным услугам требует некоторых компромиссов и выработки единых принципов определения качества. Примером такой проблемы может служить Великобритания, где дискуссии по данному вопросу не утихают до сих пор. Одним из возможных решений является применение систем контроля качества, основанных на *инспектировании и общем руководстве*, а не на обязательных стандартах качества (что позволяет инспектирующим органам проявлять большую гибкость с учетом положения и нужд потребителя, но имеет при этом возможность влиять на качество попечения).

4.6. Проблемы децентрализации в регионе: Почему в большинстве стран так трудно делегировать функции социальной политики местным и региональным органам государственного управления? Почему политическая экономия играет важнейшую роль в разработке реформ?

По крайней мере в некоторых странах, охваченных программой «Европейская политика соседства», реформы, направленные на децентрализацию, судя по всему, сталкиваются с системными проблемами. Недавние исследования показали²⁵, что даже в странах, которые провели реформы в направлении децентрализации раньше или активнее, чем остальные (как Украина), несмотря на большой объем работы и активную разработку законодательства, административное управление продолжает страдать от избыточной централизации, и попытки децентрализации систематически терпят неудачу. Данные также показывают, что все предыдущие реформы и политики в этой области сталкивались с похожим или аналогичным набором препятствий. Это наводит на мысль, что будет сложно добиться успеха в будущем, если не учитывать эти коренные причины неудач в процессе выработки политики.

Исключительно сложным вопросом для достижения общенационального согласия является роль регионального (среднего) звена государственного управления ввиду опасений, что его усиление может поставить под угрозу целостность страны. С первых лет реформ, направленных на децентрализацию, в странах ЦВЕ/СНГ роль органов государственного управления среднего звена оставалась одной из наиболее сложной и даже называлась «главным направлением реформы»²⁶. В постсоветских системах государственного управления региональные правительства изначально рассматривались как символ «матрешечного» (квазифеодального) государственного управления, и существовал риск, что центральное правительство не сможет (или не пожелает) защищать интересы органов местного самоуправления и заставить региональные власти отчитываться о том, как они используют делегированные им функции. Другим фактором, вызывающим беспокойство, стала возможность роста политической раздробленности и угроза целостности государства. В то же время, уже в 1998 году наблюдатели отмечали, что при существенном урезании обязанностей региональных властей возникала другая угроза: угроза раздробленности на местном уровне, как это произошло, например, в Венгрии. Эти опасения усугубил опыт Украины, где с уменьшением роли областей возник ряд проблем финансирования как на уровнях ниже областного, так и на уровне центрального правительства. Похожие опасения высказывались и в ходе административно-территориальных реформ в других, менее крупных странах, в отношении районов, эквивалентных региональному уровню (например, в Грузии).

Социальное обслуживание, и, в частности, попечение о детях, служат примером направления общественных услуг, которое одним из первых страдает от этих проблем, учитывая то, что наиболее эффективно эти функции зачастую исполняются именно на региональном уровне.

Сильная и дееспособная центральная власть жизненно важна для успешного осуществления децентрализации. Некоторые наблюдатели полагают, что осмысленная децентрализация всегда предполагает политические консультации по основным принципам национального согласия, чего очень трудно добиться в

²⁵ WB (2008), Ukraine report; Dzhygyr, Y., Maynzyuk, K., (2008).

²⁶ Dunn, J., Wetzal, D. (1998).

странах, где традиции политических консультаций слабы, а центральная власть почти не способна участвовать в диалоге с общественностью.

4.7. Выводы

Первоначальный опыт децентрализации социальных услуг в условиях постсоветской системы государственного управления позволяет прийти к следующим практическим выводам:

- **Необходимо объединение усилий путем совместного анализа.** Страны, осуществляющие в какой-либо степени децентрализацию социальных услуг (т.е. большинство стран с переходной экономикой), должны активно стимулировать совместную работу (например, посредством совместных рабочих групп, сотрудничества рабочих групп по направлениям и т.д.) всех министерств правительства, которые находятся под влиянием или сами влияют на эту политику. В частности, в такие партнерские отношения должны вступать министерства финансов, отраслевые министерства и министерства, отвечающие за выработку системы политической децентрализации. В рамках такого партнерства следует совместно обсуждать и консультироваться по вопросам глубоких диагностических исследований влияния межбюджетных отношений на оказание услуг и на детей, в частности, выявляя возможные направления для изменений.
- **Необходимо уделять основное внимание распределению ответственности.** Задачи, связанные с бюджетным планированием с учетом проводимой политики, следует распределять по уровням государственного управления, соответствующим схеме межбюджетных отношений рассматриваемого государства, и надлежащим образом согласовывать со всеми остальными уровнями, влияющими на принятие политических решений. Инструменты такого бюджетного планирования, учитывающего проводимую политику, должны быть более разнообразными, чем простой документ, определяющий среднесрочную структуру расходов бюджета.
- **Центральное правительство должно в первую очередь устранить ошибочные стимулы.** Основная задача центрального правительства состоит в устранении ошибочных стимулов, существующих на государственном уровне, препятствующих развитию социального заказа и поощряющих неэффективные направления, такие как избыточное участие учреждений интернатного типа.
- **Вторая задача центра: предоставление необходимых инструментов и свободы в осуществлении политического процесса на региональном и местном уровне.** Другой ключевой задачей центрального правительства является обеспечение соответствующего совместно согласованного (обычно регионального) уровня государственной власти достаточными инструментами, свободами и автономией для осуществления гибкого бюджетного планирования, учитывающего проводимую политику, и социального заказа;
- **Использование экспериментальных программ.** Центральное правительство может рассмотреть возможность разработки отдельных государственных программ для отработки моделей социального заказа на региональном и местном уровнях. Идеи таких экспериментальных программ рассматривались Украиной при поддержке Всемирного банка и Министерства по международному развитию Великобритании.
- **Необходимо постоянно учитывать политическую экономию.** Все работы по децентрализации социальных расходов должны учитывать проблемы, движущие силы и ограничения политической экономики (такие как, например, противодействие политической децентрализации, угроза целостности государства и т.д.), поскольку эти, казалось бы, не связанные с проблемой факторы способны оказать сильное влияние на успех реформ с области социальной политики.

5. Средства технического анализа для принятия политических решений в сфере попечения о детях

5.1. Какие средства технического анализа могут потребоваться правительствам для разработки и осуществления политики в сфере попечения о детях?

Разработка и последующее осуществление реформ в сфере попечения о детях могут требовать привлечения технических средств. В частности, существует два вида задач, которые требуют особого научно обоснованного анализа:

- **Технические оценки при разработке и осуществлении структурных институциональных реформ.** Основная идея предыдущих разделов состояла в том, что эффективность и устойчивость реформ в сфере общественных услуг в значительной степени зависит от того, насколько хорошо эти реформы учитывают нюансы институциональной и финансовой системы страны (или, скорее, ее институциональной и финансовой анатомии²⁷, физиологии²⁸ и биохимии²⁹). Следовательно, успешные реформы начинаются с особого диагностического анализа институциональной и финансовой системы с тем, чтобы понять ее проблемные направления и убедиться в том, что новые средства или подходы будут соответствовать существующим структурам, возможностям и ограничениям. При реформировании системы попечения о детях технический анализ необходим для осуществления следующих изменений:
 - Выявление элементов существующей финансовой и институциональной анатомии, которые являются наилучшими начальными точками для перенаправления ресурсов от неэффективных (а иногда и пагубных) форм попечения к альтернативным видам попечения, которые помогают детям наилучшим образом и с наименьшими затратами. Другими словами, анализ должен показать, какие элементы системы, процессы и микровопросы являются самыми слабыми звеньями с точки зрения наиболее эффективного попечения о детях, с тем чтобы решать эти проблемы в первоочередном порядке. Кроме того, анализ может показать, где изменения будут осуществимыми и эффективными (например, при решении каких задач в области реформы можно ожидать институциональную и политическую поддержку). «Точками входа» реформы будут задачи, сочетающие эти характеристики, т.е., представляющие важнейшие приоритеты и наилучшие возможности для реальных изменений³⁰.
 - Оценка возможностей и ограничений при попытках перенаправить ресурсы к наиболее эффективным видам попечения в конкретной стране с использованием существующих инструментов, таких как среднесрочная структура расходов бюджета, ежегодные бюджеты, политические документы и т.д. Как уже говорилось выше, анализ принятых в стране методов децентрализации может показать, что применение среднесрочной структуры расходов бюджета может оказаться проблематичным и недостаточным – но анализ также показывает, что аналогичные проблемы существуют и в случае других инструментов.
 - Разработка новых инструментов и усовершенствование существующих (включая среднесрочную структуру расходов бюджета) с изменением отдельных частей финансовой и институциональной

²⁷ **Анатомия** (от греческого *ἀνατομία* (анатомия), от *ἀνατέμνειν* – ана («отделять») и *τέμνειν* («резать, разрезать»)) – наука о строении живых существ.

²⁸ **Физиология** (от греческого *φύσις* – *физис* («природа, происхождение») и *-λογία*, – *-логия* («наука о...»)) – наука о функционировании живых организмов.

²⁹ **Биохимия** – наука о процессах, происходящих в живых организмах, имеющая дело со структурой и функционированием их компонентов на клеточном уровне.

³⁰ Примеры таких возможных «точек входа реформы» различаются в разных странах. Например, как более подробно показано в последующих разделах, в Украине в результате анализа точек входа возник ряд довольно неожиданных вариантов и задач. В их число вошли такие разные направления реформы как политические взаимоотношения на центральном уровне (первоочередная задача, но трудная для решения); политическое определение и более четкое межведомственное разделение делегированных полномочий по расходованию средств (ключевая первоочередная задача, но трудная для решения в краткосрочной перспективе); укрепление потенциала в целях стратегического определения политики в сфере предоставления социальных услуг на местном уровне (задача умеренной приоритетности и не столь трудная для решения). Однако круг вариантов также включал такие задачи, как исключение стимулов помещения в интернатные учреждения из уравнивающей формулы, одновременно являющиеся приоритетными и легкими для решения. Первые шаги реформ концентрировались на этом вопросе и помогли отойти от устройства в интернатные учреждения и постепенно создать платформу и накопить опыт для дальнейшей деятельности по реформированию системы.

анатомии для того, чтобы найти новые методы управления государственными финансами в интересах детей. Примерами такой работы может быть регулярная возможность оценки стоимости реализации политик, размещение заказов на услуги по попечению о детях посредством открытой конкуренции, контроль выполнения обязательств и отдачи от вложенных средств и т.д. Вырабатывать эти новые подходы необходимо таким образом, чтобы в долгосрочной перспективе обеспечивалась возможность их внедрения и стабильного применения.

- **Текущий технический анализ в процессе реализации политики в сфере попечения о детях.** Повседневный политический процесс в сфере попечения о детях также должен предусматривать осуществление технического анализа на различных этапах, включая выполнение следующих задач:
 - Периодическая оценка сравнительных затрат и преимуществ альтернативных политик и услуг, обеспечение наилучшего соответствия предлагаемого диапазона услуг интересам детей;
 - Понимание общественной значимости и потребности в различных видах попечения; возможность политического диалога в поисках компромиссных решений;
 - Контроль оказания услуг, эффективности, отдачи от вложенных средств, а также контроль качества;
 - Получение твердых и убедительных свидетельств оказания услуг для ведения диалога с общественностью (например, для того, чтобы помочь правительству убедительно довести свои стратегические приоритеты до сведения общественности, или для того, чтобы помочь отраслевым министерствам разъяснить свои позиции в ходе согласования среднесрочной структуры расходов бюджета).

Такое разделение задач для технической оценки позволяет сделать одно общее наблюдение. Хотя крупные структурные реформы могут обойтись периодическими оценками (для определения точек приложения усилий или конкретных проблем), повседневное осуществление политики в сфере попечения о детях в долгосрочной перспективе требует от правительства постоянного проведения соответствующих оценок с использованием возможностей, в достаточном объеме имеющихся в его собственных структурах, находящихся на местном финансировании. Вновь примерами подобных постоянных функций являются оценка стоимости реализации политики, анализ затрат и преимуществ или исследования качества работы. Как будет рассмотрено ниже, международные инструменты развития могут послужить источником полезных идей о том, как обеспечить эти постоянные возможности (например, дать примеры расчета определенных показателей или определения выборки для анализа качества работы). Но эти инструменты все равно остаются тем же, чем и были с самого начала: примером того, как можно выполнять работу, или штучным вспомогательным инструментом, призванным решать конкретные задачи реформы.

Врезка 3. Опасность смешения разовых исследований с устойчивым наращиванием возможностей: пример проведения исследования удельной стоимости социальных услуг в Украине

В 2006-2008 гг. украинское представительство Всемирного банка рассматривало возможность финансирования исследования по анализу удельной стоимости альтернативных форм социальных услуг для уязвимых категорий населения, включая детей. Исследование было инициировано в ответ на запрос Министерства финансов на фоне развернувшихся в Украине социально-политических дебатов по проблеме вычисления удельной стоимости социальных услуг и использования этой информации для реформы их финансирования и отхода от использования учреждений интернатного типа.

Несмотря на некоторое влияние со стороны Министерства по международному развитию Великобритании, подход Всемирного банка к планированию исследования был направлен на выполнение единичного экспериментального проекта с целью определения сравнительной стоимости нескольких альтернативных форм оказания услуг для получения надежного подтверждения относительной привлекательности системы попечения с привлечением органов местного самоуправления и для оценки потенциальной стоимости изменения системы. Однако правительство ожидало, что это исследование поможет ему понять принцип анализа удельной стоимости, и планировало применять эту методику на практике на постоянной основе. К тому времени правительство уже полностью согласилось с необходимостью диверсификации набора социальных услуг и использования альтернативных систем попечения в дополнение к учреждениям интернатного типа, но испытывало сложности с выполнением этой задачи на практике.

Реальная сложность оценки удельной стоимости услуг в Украине состояла в том, что в стране существовало множество мнений о том, как использовать информацию об удельной стоимости в политическом процессе, и выбор подхода фактически должен был повлиять на модель децентрализации (распределения обязанностей между уровнями государственной власти), поэтому проблема приобрела политическую окраску и вызывала множество противоречий. Не

приходится и говорить о том, что реальные нужды правительства в этой области выходили далеко за рамки упрощенной разовой оценки, которую предполагал Всемирный банк.

Всемирный банк подкрепил этот подход решением осуществлять исследование силами Украинского фонда социальных инвестиций (УФСИ) – проекта Всемирного банка по созданию квазиправительственного агентства (УФСИ), которое было встроено в систему разработки внутренней политики в Министерстве труда и социальной защиты. Будучи слабой в техническом и административном отношении структурой, УФСИ принял упрощенный подход к выполнению исследования, сопротивлялся существенному участию Министерства финансов и фактически противодействовал процессу, что привело в конечном итоге к принятию решения о прекращении его деятельности.

Таким образом, правительство страны, проводящей реформу, должно выбирать исследования, позволяющие на последующих этапах реформ ответить на следующие вопросы:

- Каковы существующие институциональные и финансовые условия (анатомия, физиология и биохимия)? (С тем, чтобы разработать наилучшим образом приспособленные к условиям и действенные реформы);
- Где находятся неполадки и сбои в этом организме и в чем они заключаются? (То есть, выявить препятствия на пути реформы и внедрения работоспособного процесса принятия политических решений, которые необходимо будет исправить или устранить);
- Насколько хорошо функционирует система в целом? (Выполнить ряд оценок для повседневного определения хода реализации политики).

5.2. Какие готовые инструменты используются в международных программах развития?

Международный опыт – очевидный источник информации о том, как нужно обрабатывать информацию для принятия политических решений в социальной сфере. Однако, как и в случае с инструментами реализации реформ, правительства, получающие помощь, должны использовать международные модели с четким осознанием их происхождения и назначения, чтобы обеспечить их наиболее эффективное применение в своей стране.

В случае оценки финансовых систем наибольшую опасность представляет тот факт, что большинство международных «быстрых рецептов» для таких исследований имеют в своей основе вполне конкретное беспокойство страны-донора о том, чтобы страна-получатель помощи использовала средства наиболее эффективно. Эти риски называют фидуциарными, основываясь на понятии «фидуциарной обязанности», определяемой как юридические или этические отношения, построенные на доверии между сторонами (чаще всего, доверенным лицом и бенефициаром), при которых одна сторона выступает от имени и в интересах другой стороны, которая, в свою очередь, защищена только предполагаемым добросовестным отношением первой стороны к своим обязанностям. Для организаций международного содействия (особенно для тех, которые помогают странам путем непосредственной поддержки их бюджета) огромную важность имеет вопрос о том, обладает ли правительство, получающее помощь, достаточной добросовестностью и возможностями для надлежащего распоряжения средствами, что и представляет собой «фидуциарный риск» эффективности помощи.

Ввиду большой обеспокоенности этим вопросом, международные организации разработали значительное количество моделей технической оценки систем управления государственными финансами менее развитых стран. Разумеется, все эти исследования всегда служили двойной цели, позволяя получить информацию о проблемах систем управления государственными финансами, которая имела большую ценность для правительств этих государств. Но очень часто, с разной степенью выраженности, эти оценки все равно уделяют основное внимание тем вопросам, которые интересуют страны-доноры в большей степени, чем правительства государств, получающих помощь. Более того, если под таким исследованием маскируются «фидуциарные» элементы, оно может причинить еще больший вред, поскольку использование их результатов странами-получателями помощи затрудняется или вовсе становится невозможным. В частности, серьезную опасность представляет то, что обеспокоенность «фидуциарными» вопросами нередко побуждает страны-доноры стимулировать проведение исследований или анализа параллельно с зарождающимися аналитическими системами стран-получателей, а параллельное существование систем (особенно когда оно не предусмотрено заранее) – это всегда самый верный способ загубить оригинальные реформы на корню.

Стандартные международные модели оценки управления государственными финансами могут быть разделены на три больших группы:

- **Международный сопоставительный анализ.** Эти исследования помогают определять некоторые аспекты систем управления государственными финансами, которые позволяют сравнивать их на международном уровне.

Примером такой системы является **оценка беднейших стран с большой задолженностью** – отслеживание показателей того, насколько хорошо беднейшие страны с большой задолженностью используют ресурсы, получаемые ими в порядке облегчения бремени задолженности (и, соответственно, разрабатывают необходимую политику снижения задолженности и квалификационные критерии). Другим примером, имеющим отношение к теме данного исследования, является **инициатива «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (PEFA)** – широкомасштабное партнерство крупных международных организаций³¹, созданное с целью согласования их подходов к реформам систем управления государственными финансами. Основную часть инициативы составляют оценки PEFA в соответствии с набором стандартных показателей, которые позволяют определить, насколько хорошо идут реформы в различных странах.

Важно отметить, что международный сопоставительный анализ управления государственными финансами иногда бывает намного меньше связан с «фидуциарными» вопросами и предоставлением помощи и может служить иным целям в сфере международных отношений. Ключевым примером для региона, охваченного программой «Европейская политика соседства» является **инициатива «Программа поддержки реформ государственного управления»** Организации экономического сотрудничества и развития и Европейского Союза. Эта инициатива была принята в 1992 году с целью содействия потенциальным членам ЕС в реформировании систем государственного управления перед приемом в ЕС и первоначально была рассчитана на поддержку только непосредственно стран-кандидатов в члены ЕС. Однако со временем она распространилась на сотрудничество со странами, которые могут стать членами ЕС лишь в отдаленной перспективе, а с 2008 года официально охватила и страны, участвующие в «Европейской политике соседства».

Оценки государственных финансов страны в рамках «Программы поддержки реформ государственного управления» способствуют выполнению политической задачи определения прогресса каждой страны в приведении своей системы управления государственными финансами в соответствие с практикой ЕС. Как следствие, они охватывают намного более широкий диапазон вопросов управления государственными финансами по сравнению с более простыми международными исследованиями, в том числе: разработку и осуществление реформ системы управления государственными финансами, внешнего аудита, финансового контроля, нормативной базы, системы принятия политических решений и координации, регулирования государственных расходов, систем общественного контроля, систем государственных закупок и политики в сфере регулирования.

Политические факторы, стоящие за некоторыми из систем международного сопоставительного анализа управления государственными финансами, делают их более полезными для правительств стран-получателей помощи по сравнению, например, с некоторыми инструментами, в большей степени ориентированными на контроль «фидуциарных» вопросов, поскольку такие системы могут лучше учитывать специфику и позволяют решать более сложные задачи. Таким образом, государства региона, охваченного программой «Европейская политика соседства», к счастью, имеют доступ к таким инструментам, как «Программа поддержки реформ государственного управления», которые могут быть использованы в максимальной степени.

³¹ Всемирный банк, Европейская комиссия, Министерство международного развития Великобритании, Государственный секретариат Швейцарии по экономике, Министерство иностранных дел Франции, Министерство иностранных дел Норвегии и Международный валютный фонд

Врезка 4. Как страны могут использовать оценку в рамках «Программы поддержки реформ государственного управления» при реформировании политики в социальной сфере? Опыт Украины

Украина – государство, входящее в программу «Европейская политика соседства», но не являющееся кандидатом в члены ЕС. Это означает, что до официального распространения деятельности «Программы поддержки реформ государственного управления» на весь регион «Европейской политики соседства» в 2008 году Украина не имела права использовать систему оценки в рамках данной программы (иными словами, ЕС не был готов платить за анализ системы государственного управления и финансов Украины в отсутствие плана политической интеграции Украины в ЕС в обозримом будущем).

Однако в 2005 году правительство Украины добровольно вызвалось пройти такую оценку, и зарубежные доноры (Шведское агентство международного развития и Министерство международного развития Великобритании) согласились выступить спонсорами этой оценки. В результате в рамках «Программы поддержки реформ государственного управления» Организации экономического сотрудничества и развития в 2006 и 2007 годах в Украине были выполнены две частичные оценки по методике этой программ, с результатами которых можно ознакомиться на украинском языке по следующему адресу: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/47/1/37127338.pdf>. Это означает, что на момент подготовки данного отчета Украина является единственным государством «Европейской политики соседства», которая уже обладает таким опытом и способна поделиться им с правительствами других стран «Европейской политики соседства», которые теперь могут воспользоваться этой системой за счет программы «Европейской политики соседства».

Оценка Украины по «Программе поддержки реформ государственного управления» уделяла основное внимание важнейшим аспектам управления государственными финансами. Однако наиболее примечательные и системные выводы она позволила сделать в областях, относящихся к политической экономии, институциональным системам и политическим процессам. Фактически это исследование позволило выявить такие фундаментальные препятствия на пути реформ системы управления государственными финансами и всего общественного сектора, которые по техническим или политическим причинам не могли быть выявлены в ходе предшествовавших оценок.

В частности, эта оценка позволила прийти к следующим основным выводам относительно состояния системы управления государственными финансами страны:

- Любые рекомендации по управлению государственными финансами могут быть воплощены в жизнь только после решения Украиной глубинных проблем изменения и четкого определения ролей и обязанностей основных политических игроков: президента, премьер-министра (правительства страны) и парламента. Если основные властные фигуры Украины не готовы решить проблемы распределения обязанностей, принятие любых законов как таковых будет практически бесполезно, а риск возникновения беспорядка и падения уважения к законодательству лишь увеличится.
- Большинство реформ, начатых Украиной, выглядят грандиозно, но наверняка не будут претворены в жизнь, поскольку они выводят политику за рамки возможностей существующих институтов и подходов. Исследование рекомендует Украине прибегнуть к политике «радикальной умеренности», что означает постепенный отход от провозглашенной стратегии больших структурных реформ и, в то же время, переход к новой радикальной стратегии умеренных изменений (требующей полного пересмотра ожиданий со стороны как инициаторов реформы, так и доноров).
- Коренные институциональные изменения, препятствующие осмысленному пересмотру системы управления государственными финансами в Украине, требуют существенных реформ. Скачкообразные перемены подобного рода возможны только в случае социального или экономического кризиса, мощного воздействия извне или массовой потребности общества в четко осознаваемых переменах. Единственным способом достижения этой цели является работа по постепенному созданию в обществе ядер / колыбелей реформ.

-
-
- **Фидуциарный анализ и анализ кредитного портфеля.** Как уже говорилось, часть стандартных международных методик оценки управления государственными финансами открыто направлена на «фидуциарный» контроль, даже если указания по их применению предполагают возможности использования оценок в интересах государства-получателя помощи и включения во внутренний процесс принятия политических решений. К таким методикам относятся: «Оценка финансовой отчетности страны» Всемирного банка (CFAA), «Отчет о состоянии закупок в стране» Всемирного банка (CPAR), «Отчет о государственных расходах и институциональных вопросах» Всемирного банка (PEIR), «Отчет о соблюдении стандартов и кодексов» Международного валютного фонда (ROSC), «Диагностические исследования в сфере бухгалтерского учета и аудита» Азиатского банка развития (DSAA) и «Оценка финансовой отчетности и прозрачности страны» Программы развития ООН (CONTACT).

- **Более гибкие диагностические исследования.** Некоторые методики оценки эффективности управления государственными финансами в странах-получателях помощи, как и вышеперечисленные инструменты, были первоначально разработаны для достижения стратегических целей стран-доноров и выявления фидуциарных рисков. Однако данный класс методик имеет большую гибкость и более сосредоточен на аналитической поддержке правительств стран-получателей помощи. К таким средствам относятся **Отчеты о государственных финансах (PFR) Всемирного банка, «Отчеты о государственных расходах» (PER) Всемирного банка**, а также различные методики **оценки управления государственными расходами**, применяемые в рамках соответствующих международных проектов. Гибкость этих методик, несмотря на их происхождение, позволила создать аналитическую среду для проведения таких оценок, позволяющую учитывать и анализировать более контекстуальные и специфические вопросы по сравнению со стандартными упрощенными методиками оценки.

Одной из разновидностей таких диагностических методик являются **«Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS)**. Эти две взаимосвязанные методики были разработаны в качестве средства первичной диагностики важнейших проблем в системе управления государственными финансами. Обе методики были разработаны для стран со слабо развитыми системами государственных финансов и институтами государственного управления (в основном для стран Африки) в качестве первого шага агентств по оказанию помощи на пути к пониманию того, как бюджетные ассигнования трансформируются в реальные результаты при оказании услуг, какие искажения и утечки происходят по мере того, как финансовые потоки проходят от центрального правительства по различным уровням и структурам государственной власти, и к выявлению важнейших направлений для возможных реформ. Иными словами, эти инструменты помогают странам-донорам и правительствам стран-получателей помощи впервые определить, какая доля государственных расходов на самом деле приносит результаты.

Более гибкие международные методики оценок также включают **отраслевые исследования и обзоры**, которые страны-доноры осуществляют в различных целях, связанных с реализуемой ими стратегией. Исследование удельной стоимости оказания социальных услуг в Украине, описанное во Врезке 3, могло бы стать примером такой работы. Когда проводятся такие исследования, они дают ценную возможность воспользоваться передовыми и трудоемкими методами для статистического анализа, оценки стоимости реализации политики и т.д., а также впоследствии использовать эти возможности в повседневном принятии политических решений.

Таким образом, несмотря на наличие различных международных моделей технической оценки систем управления государственными финансами, правительства должны постоянно учитывать происхождение, назначение и ограничения применяемых ими методик. Наиболее пригодными для *внутренних* реформ и принятия политических решений всегда являются наиболее гибкие диагностические исследования, которые также позволяют в достаточной степени учитывать сложность местных условий и которые должны скорее определять рамки, нежели давать жесткие указания. В то же время, средства международного сопоставительного анализа, в особенности исследования, связанные с «Европейской политикой соседства», такие как методика «Программы поддержки реформ государственного управления», также способны оказать стимулирующую и техническую поддержку реформам.

Также следует помнить, что стандартные методики оценки (такие как отчеты о государственных финансах или исследования государственных расходов) и средства (такие как среднесрочная структура государственного бюджета), широко применяемые агентствами по развитию, являются далеко не единственными концепциями анализа системы управления государственными финансами. В частности, следует следить за тем, как аналогичные задачи решаются в экономически более развитых странах, заимствуя по мере необходимости отдельные элементы и навыки. Примером может служить диагностический анализ управления государственными финансами, направленный на выявление несбалансированности бюджетного процесса в странах Запада посредством сложной системы экспертиз, конкурирующих между собой по качеству и политической направленности. Помимо собственных исследований правительства, множество смежных исследований, сосредоточенных на различных аспектах, проводится неправительственными организациями, исследовательскими группами и независимыми наблюдателями. Хотя организации по развитию в последнее время отмечают, что такое разнообразие подходов к анализу управления государственными финансами в странах Запада не оставляет места для того, чтобы единственный авторитетный орган, такой как

Международный валютный фонд или Всемирный банк, мог эффективно озвучить обеспокоенность некоторыми структурными проблемами (которые могли поспособствовать развитию глобального финансового кризиса), лучшего средства, чем такое демократическое разнообразие информации, пока не придумано.

5.3. Подробное описание и практические рекомендации по применению некоторых методик диагностической оценки

Отчеты о государственных расходах (PER) и отчеты о государственных финансах (PFR)

ОПИСАНИЕ

Гибкость и относительная сложность методики позволяют с пользой применить отчеты о государственных финансах для определения направления реформ. Методики подготовки отчетов о государственных расходах / финансах первоначально создавались в качестве стандартных методик Всемирного банка, однако они дают правительствам государств полезные возможности диагностики. При должном планировании отчет о государственных финансах, учитывающий местные условия, способен выявить значительные проблемы, характерные именно для конкретной рассматриваемой страны. В Таблице 4 приведены сведения о том, как подготовленные за последнее время отчеты о государственных финансах для стран «Европейской политики соседства» помогли в решении масштабных проблем, характерных для конкретных стран, помимо обычных элементов, предусмотренных рекомендациями Всемирного банка.

Таблица 4. Общие сведения о проблемах конкретных стран, выявленных в отчетах о государственных финансах / расходах по методике Всемирного банка, подготовленных за последнее время для стран «Европейской политики соседства»

Страна	Год проведения	Конкретные проблемы, выявленные сверх стандартных элементов отчетов
Армения	2003	Внебюджетные составляющие финансовой системы
Беларусь	2003	Институты, участвующие в бюджетном процессе
Грузия	2002	Проблемы контроля и регулирования бюджета; Финансовые отношения между различными уровнями государственного управления.
Молдова	2007	Реформа оплаты труда государственных служащих; Устойчивость пенсионной системы; Техническое обслуживание автодорожной сети.
Украина	2006-2008	Расширение налоговой базы (взимание налога на добавленную стоимость, налогообложение фонда оплаты труда, упрощение налоговой системы); Реформа пенсионной системы; Планирование долгосрочных вложений; Наличные платежи в сфере здравоохранения и образования.

Врезка 5. Как анализ государственных финансов помог в осуществлении реформ сферы социальных услуг в Украине

В Украине при финансовой поддержке международных организаций было выполнено два исследования по анализу системы управления государственными финансами, направленных на изучение сферы социальных услуг, которые позволили совершить прорыв в понимании фундаментальных препятствий на пути изменений и определении направления реформ. Отчет о государственных финансах (2006-2008 гг.), подготовленный по методике Всемирного банка, рассматривал проблемы децентрализованного оказания общественных услуг и рассматривал результаты этого анализа с учетом результатов анализа финансовых возможностей для проведения реформ. Исследование позволило прийти к следующим выводам относительно социальных услуг, которые оказались весьма неожиданными для многих наблюдателей и руководителей:

- Расходы Украины на здравоохранение и образование уже очень высоки (расходы на образование превосходят средний уровень для 10 новых государств-членов ЕС) и продолжают расти, в то время как показатели этих секторов остаются чрезвычайно низкими и быстро ухудшаются.
- Украине не требуется расходовать больше средств на оказание основных общественных услуг в социальной сфере. Нынешние низкие результаты в этих областях обусловлены исключительно проблемами управления в данном секторе. Более того, увеличить финансирование этих секторов невозможно, не нанеся ущерба экономике дополнительным налоговым бременем (например, используя какие-либо формы социального страхования в здравоохранении).
- Уровень «теневых» платежей за основные услуги в социальном секторе (здравоохранение и образование) – один из худших в Восточной Европе, и причина этого заключается не столько в низком уровне заработной платы учителей и врачей, сколько в фундаментальных проблемах управления данными секторами.
- Основным системным препятствием на пути дальнейших реформ системы общественных услуг является нефункциональное распределение обязанностей между различными уровнями государственной власти (несоответствие финансовых и административных полномочий), которое требует срочных изменений.

Еще одно важное исследование – «Оценка управления государственными расходами в рамках реформы в сфере социальных услуг» (профинансированное Министерством международного развития Великобритании) – привело к похожему набору показательных выводов, часть из которых содержала практические рекомендации по пути дальнейших реформ:

- Возможности любого стабильного перераспределения ресурсов между различными формами попечения ограничены вследствие неправильного функционирования политических процессов (включая дробление ответственности, отсутствие политических консультаций и т.д.);
- Нефункциональная схема децентрализации препятствует изменению методов финансирования социальных услуг и способствует преобладанию учреждений интернатного типа;
- Долгосрочная политика оказания социальных услуг не учитывает долгосрочных демографических тенденций;
- Существуют серьезные барьеры, препятствующие выходу негосударственных поставщиков на рынок социальных услуг, и эти барьеры невозможно ликвидировать простым перераспределением бюджетных ресурсов в пользу таких услуг.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И БАЗОВАЯ СТРУКТУРА

В соответствии с базовыми рекомендациями Всемирного банка, имеется определенная традиционная логика построения структуры отчета о государственных финансах. Отчет должен включать следующие основные элементы:

- Анализ соответствующего набора товаров и услуг государственных и частных поставщиков в экономике после того, как будет определена причина вмешательства государства – несостоятельность рынка (эффективность) и перераспределение (справедливость);
- Государство получает достаточные поступления достаточно щадящим, справедливым и стабильным образом, а бюджетный дефицит, если таковой имеется, стабилен и соразмерен экономическому росту, инфляции и другим макроэкономическим задачам;
- Оценка приоритетов государственных расходов (между различными функциями и внутри функций) с учетом ограничений по ресурсам и задач распределения;
- Изучение связи между расходами и результатами (такой анализ не обязательно основывать на изощренных методах статистического анализа; в случае низкого качества и/или недостатка данных вполне могут быть использованы и надежные примеры);
- Анализ институциональным схемам государственного сектора (включая политические стимулы) с предложениями по реформированию стимулов и институтов, необходимому для повышения эффективности государственных расходов.

Эти общие основы позволяют использовать отчет о государственных расходах для всеобъемлющего анализа государственной финансовой системы и выявления проблем в каждой области в контексте общих системных ограничений. Эта структура затем может быть доработана с учетом конкретных проблем, характерных для изучаемой страны. В случае стран «Европейской политики соседства», большая часть отчетов Всемирного банка в последнее время содержала следующие блоки:

- Способы создания финансовой базы для экономического роста;

- Повышение эффективности государственных инвестиций;
- Повышение эффективности услуг в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты и социального помощи.

Проведение всеобъемлющей оценки по методике отчета о государственных финансах требует больших затрат времени, усилий и денег. По данным Всемирного банка, средняя стоимость такого отчета (по оценкам на 1992 год) из расчета 88 человеко-недель работы составляла около 250 000 долларов США.

Исследование государственных расходов (PETS) и количественные исследования оказания услуг (QSDS)

ОПИСАНИЕ

Методики «Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS) – базовые диагностические средства, направленные на выявление причин, по которым государственные расходы не приводят к лучшим результатам развития³². Методики «Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS) предназначены для начальной базовой диагностики систем государственных расходов. Они были разработаны в ответ на озабоченность стран-доноров тем, что, несмотря на рост бюджетов развивающихся стран (нередко за счет увеличения внешней финансовой помощи), результаты оказания общественных услуг нередко оказывались неопределенными или низкими. Хотя цели и результаты политики были зачастую четко объявлены, и правительства этих стран, и страны-доноры понимали, что институциональные и финансовые системы государства препятствовали эффективной реализации этой политики. Деньги не доходили до нужных категорий населения или даже до поставщиков услуг. Иногда в системах складывалась настолько порочная система стимулирования оказания услуг, что даже в случаях, когда услуги финансировались должным образом, они не оказывались или оказывались недостаточно эффективно (например, вследствие частого невыхода на работу работников, непосредственно занятых оказанием услуг). Более того, существовавшие системы не обеспечивали эффективное пользование услугами со стороны потребителей (например, родители не обращались своевременно за помощью для своих детей). Иными словами, взаимосвязь между вложениями и конечным результатом была определенно слаба, и секрет такого положения вещей таился где-то в «черном ящике» многоступенчатой финансовой системы государства. Методика PETS была впервые опробована в Уганде в 1996 году, и с тех пор исследования по этой методике в основном проводились в странах Африки.

По сути, методики «Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS) представляют собой исследование, в ходе которого проводится отслеживание и количественная оценка государственных ресурсов на разных административных уровнях. С одной стороны, может показаться, что ни в методике PETS, ни в методике QSDS нет ничего нового. Оба исследования по сути своей являются микроисследованиями на уровне непосредственного оказания услуг (поэтому используют достаточно широко известные методы исследования). Однако дополнительную ценность этим исследованиям придает способ их использования для освещения проблем управления государственными финансами. Идея обоих методов состоит в тщательном изучении различных уровней оказания услуг с тем, чтобы определить различные аспекты процесса и результатов оказания услуг. Исследования оценивают обе стороны оказания услуг – поставщиков (учреждения, финансовые агентства) и приобретателей услуг (потребителей или их представителей) – по широкому диапазону возможных показателей результатов для соответствующего сектора: вложения, отдача, сборы с потребителей, качество и т.д. Эта информация в совокупности способна вскрыть самые глубокие и тонкие взаимосвязи и проблемы в сфере использования государственных средств в системе оказания услуг.

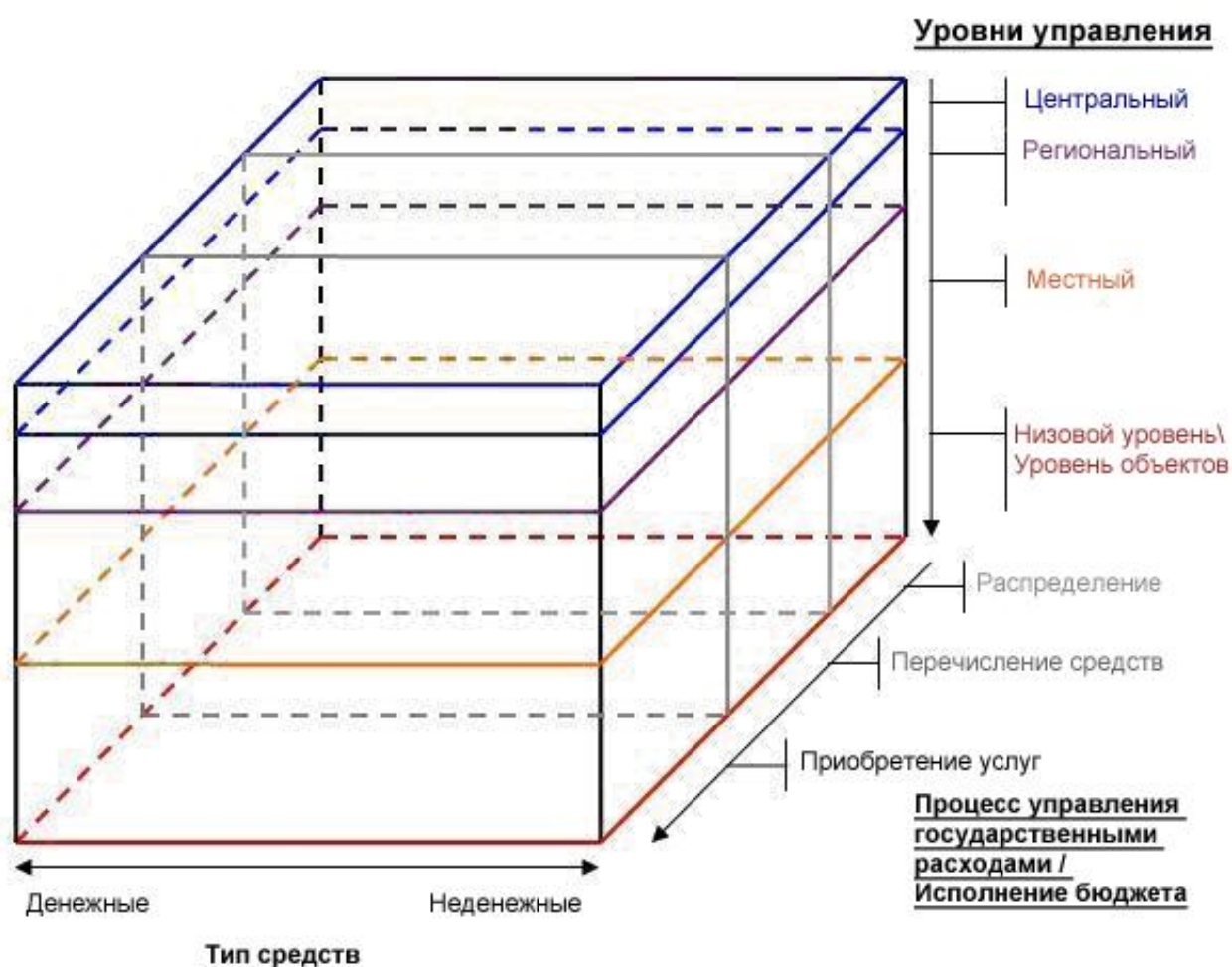
Методики «Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS) могут быть более чувствительными и точными средствами диагностики по сравнению с отчетами о государственных финансах. Социологические исследования предполагают ряд возможностей для выявления сложных проблем взаимодействий между факторами, которые недоступны при использовании других методик, таких как эконометрический или институциональный анализ, обычно

³² Sahgal, G. (период не указан); Voorbraak, D., Kaiser, K. (2007).

применяемый при подготовке отчетов о государственных финансах. В частности, методики PETS и QSDS обладают следующими сравнительными преимуществами:

- Они охватывают очень разнообразный спектр данных и показателей, вследствие чего они не ограничены уже имеющейся статистикой и дают больший простор для выбора вариантов анализа;
- Микроисследования могут быть спланированы таким образом, чтобы в них предусматривались механизмы перекрестного контроля и подтверждения результатов (такие как триангуляция и перекрестная проверка), что позволяет снизить риск получения недостоверной информации, особенно в такой чувствительной сфере как финансы. С другой стороны, любая уже существующая официальная статистика зачастую оказывается ненадежной;
- Некоторые из возможных проблем функционирования систем управления государственными финансами с трудом поддаются измерению или даже прогнозированию. Микроисследования могут охватывать переменные, которые способны с большей вероятностью решить выявить эти проблемы;
- Микроисследования полезны для сбора убедительных и весомых свидетельств, которые могут быть использованы в различных целях (например, в диалоге с общественностью или в политическом диалоге).

Рис. 2. Логическая схема многоуровневого отслеживания расходов



Основной задачей методик «Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS) является определение «узких мест» и «утечек» на пути средств с момента распределения до попадания к конечному потребителю. Ввиду этих методологических преимуществ методики PETS и QSDS могут быть очень полезны при выявлении следующих критических проблем в работе систем управления государственными средствами:

- утечки (в денежном или натуральном выражении – например, учебники, лекарства, невыход на работу);
- сговор и подкуп;
- промедления и препятствия;
- вопросы политической экономии (такие как влияние заинтересованных групп);
- проблемы управления.

Однако эти исследования позволяют выявлять конкретные схемы, указывающие на системные проблемы и направления для реформирования. Хотя утечки средств и проволочки обычно являются симптомами, получение точных данных посредством микроисследования может также способствовать изучению причин, по которым возникают эти симптомы, и пролить свет на взаимосвязи и стимулы, приводящие к возникновению этих проблем. В частности, исследования способны выявить проблемы, связанные с:

- обеспечением равного доступа к услугам (и любые системные отклонения или дискриминацию);
- неравенством между регионами;
- прозрачностью и пригодностью систем управления государственными финансами.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И БАЗОВАЯ СТРУКТУРА

В чем разница между методиками «Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS), и почему они используются совместно?

Обе методики относятся к категории микроисследований и представляют собой средства, дающие возможность отследить превращение государственных средств в услуги, оказываемые потребителям. Разница состоит в том, что:

- «Исследование государственных расходов» (PETS) уделяет основное внимание тому, как средства перетекают между разными уровнями административно-бюрократической системы; а
- «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS) – более сложные и длительные исследования, охватывающие непосредственно оказание услуг (то есть, уровень учреждений и иных поставщиков услуг) и уделяющее основное внимание тому, как оказываются услуги и каковы их результаты.

Эти две методики нередко применяются совместно для получения полной картины процесса оказания услуг. Методики PETS и QSDS способны хорошо дополнять друг друга и помогают выявлять более сложные схемы и процессы.

Этапы планирования и осуществления исследований по методам «Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS)

- 1. Использование опыта смежных социологических исследований.** Поскольку оба метода оценки по сути являются социологическими исследованиями, основная идея состоит в том, что для их планирования и осуществления необходим соответствующий опыт и знания, включая привлечение соответствующих специалистов на всех этапах исследования.
- 2. Консультации и объем исследования.** Для достижения максимального эффекта планирование исследования следует осуществлять путем тесных консультаций с основными заинтересованными сторонами, включая правительство, доноров и неправительственные организации. Такие консультации необходимы для надлежащего планирования исследования, поскольку они позволяют не только уточнить задачи, но и составить основное представление о ресурсных потоках, которые будут изучаться, о вопросах, которые будут задаваться, и о схемах, которые будут выявляться. В числе вопросов, рассматриваемых на данном этапе, необходимо решить следующие:
 - Каков объем исследования? Какие сектора и услуги будут охвачены?
 - Каковы основные вопросы и проблемы?
 - Какова структура ресурсных потоков, включая все отслеживаемые уровни?
 - Каковы нюансы сложившейся институциональной системы?

- Какие данные имеются в наличии или могут быть получены?
 - Какие методы исследования подходят для выполнения работы?
- 3. Быстрая оценка данных.** Отслеживание расходов в значительной степени зависит от наличия соответствующей документации. Для успешного планирования исследования исследователи должны четко осознавать, какие документы доступны или недоступны на всех рассматриваемых уровнях.
- 4. Разработка анкет.**
- Методики PETS и QSDS обычно требуют применения нескольких отдельных анкет, в том числе:
- Анкеты руководителей объектов (по типам собственности (государственные, частные коммерческие и частные некоммерческие) и уровням (местные, региональные и центральные / общегосударственные)).
 - Таблицы данных для анализа документации по объектам;
 - Опросы потребителей услуг.
- Анкеты должны содержать шесть основных блоков вопросов, охватывающих:
- Характеристики объекта;
 - Вложения, оцененные / измеренные в денежной форме (по крайней мере, важнейшие из них, на которые приходится наибольшая часть общих расходов на услуги);
 - Измеримые результаты (желательно, но не обязательно, оцененные в денежной форме);
 - Качество услуг (по максимальному набору показателей);
 - Финансирование (источники, объемы, типы (денежное или неденежное));
 - Институциональные механизмы и подотчетность.
- 5. Обучение, полевые испытания и реализация** (этим аспектом нередко пренебрегают, однако он играет важнейшую роль в успехе исследования).
- 6. Ввод и подтверждение данных** (желательно на всех этапах процесса сбора данных);
- 7. Анализ, подготовка и распространение отчета** (распространение результатов должно быть стратегически спланировано заблаговременно).

Примечание 1: Некоторые обследования объектов могут играть схожую диагностическую роль, не относясь при этом к методикам «Исследование государственных расходов» (PETS) и «Количественные исследования оказания услуг» (QSDS).

Многие доноры и правительства участвуют в обследованиях объектов различной сложности, которые могут использоваться в схожих целях формирования политики. Например, Всемирный банк профинансировал обследование ряда объектов здравоохранения и образования в Украине, которое сыграло важную роль при последующей подготовке отчета о государственных финансах и при проведении других отраслевых исследований. Именно эти исследования в основном способствовали выявлению и анализу в отчете о государственных финансах Украины таких фундаментальных проблем в финансировании услуг, как «теневые» платежи, равенство доступа к здравоохранению и образованию и региональные различия.

Примечание 2: Создание параллельных систем.

Как уже не раз подчеркивалось выше, правительствам не следует путать разовые диагностические исследования с возможностью собственными силами осуществлять постоянный аудит и контроль качества оказываемых услуг. Для любого правительства микроисследования на уровне поставщиков и потребителей – важнейший инструмент периодической регулярной оценки эффективности деятельности системы обслуживания. Создание собственной системы такого анализа – важнейшая задача реформы системы попечения о детях. Доступ к возможностям одномоментного анализа по методикам PETS и QSDS не должен подменять собой этот процесс, например, путем создания параллельной аналитической системы.

Примечание 3. Использование микроисследований по отслеживанию затрат в сочетании с другими инструментами управления государственными расходами.

Методики PETS и QSDS дают основную диагностическую информацию, но не способны заменить дальнейший анализ выявленных ими фундаментальных системных сбоев. Как в приведенном выше случае с Украиной, первичное выявление проблем, таких как огромные размеры «теневых» платежей в образовании и здравоохранении, стало лишь первым шагом на пути дальнейшего изучения государственных финансов в поисках источников проблемы и получении выводов, таких как выявление неправильного функционирования финансовых отношений между различными уровнями государственного управления. Более того, как вновь показывает случай Украины, даже отчета о государственных финансах оказалось недостаточно для выявления еще более фундаментальных проблем политической экономии, которые стали заметны только после проведения исследования по методике «Программы поддержки реформ государственного управления», которое предусматривало политические рычаги для решения столь деликатных вопросов.

Оценка стоимости реализации политики и анализ удельной стоимости различных видов услуг

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ

Общий интерес к методикам определения стоимости реализации политики в странах ЦВЕ/СНГ растет, и обычно этот интерес направлен на способы расчета и применения данных об удельной стоимости услуг. За последние годы реформы социальной политики в регионе все чаще сосредотачиваются на важности разработки эффективной системы финансирования услуг. В частности, в ходе многочисленных дискуссий ведется поиск способов оценки удельной стоимости услуг и применения этих данных при их оказании. Потребность в оценке удельной стоимости упоминается в связи со следующими проблемами: введение социального заказа на услуги и контрактной системы, диверсификация сети социального обслуживания, увеличение роли альтернативных и общественных видов услуг и совершенствование технологий бюджетного планирования на всех уровнях.

Большинство материалов по этому вопросу, доступных правительствам стран «Европейской политики соседства» подчеркивают важность анализа удельной стоимости и разъясняют различные технологии сравнения затрат и преимуществ. Однако они редко дают практическое объяснение, на каких этапах принятия политических решений следует применять этот анализ. В результате заинтересованные стороны обычно не могут прийти к согласованному мнению о том, как и когда применять этот инструмент.

Ведущие дискуссии демонстрируют расхождение во взглядах по ряду важнейших вопросов. Некоторые проблемы, касающиеся оценки удельной стоимости социальных услуг, не только не решены, но и являются камнем преткновения при дальнейших обсуждениях. К числу вопросов, вызывающих противоречия, относятся следующие:

- Следует ли учитывать данные об удельной стоимости при расчетах финансовых потоков между различными уровнями государственного управления?
- Какое ведомство должно выполнять этот анализ?
- Насколько регулярно?
- Должен ли анализ носить выборочный или сплошной характер?

Указанные противоречия и неопределенности рассматриваются в данном разделе с тем, чтобы продемонстрировать, что не существует универсального рецепта, когда и как использовать инструменты оценки затрат; это зависит от того, как между действующими лицами распределяются обязанности по разработке политики. Поэтому в каждой стране такие инструменты должны применяться в соответствии с ее индивидуальной институциональной структурой. Описание инструментов оценки затрат в данном разделе проиллюстрирует, как их можно использовать разным образом и в разных ситуациях, а также поможет понять, как использовать соответствующие инструменты оценки затрат при решении отдельных вопросов или в отдельных ситуациях, и как делать это эффективно.

ОБЗОР ИНСТРУМЕНТОВ

Основное назначение показателей удельной стоимости состоит в информировании лиц, принимающих решения по социальной политике. Информация о том, сколько стоит оказание той или иной услуги может играть решающую роль на разных этапах принятия решений представителями всех уровней государственной власти. Очевидно, однако, что в процессе выработки и реализации политики заинтересованные стороны должны принимать решения по широкому спектру вопросов. Разнообразие этих вопросов иллюстрирует следующий перечень решений, возможность которых должна быть рассмотрена:

- Каковы цели реформы?
- Каковы долгосрочные проблемы? (например, демографические изменения?)
- Каким должен быть баланс между различными видами услуг?
- Какие препятствия возникнут на пути реформы и как их преодолеть?
- Каковы должны быть расходы на социальное обслуживание по сравнению с расходами на другие отрасли?
- Как распределить ответственность за оказание услуг между разными уровнями государственного управления?
- Как определить объем средств, выделяемых местным органам власти на финансирование социального обслуживания?
- Каков реалистичный минимум гарантированных услуг?
- Каковы должны быть стандарты оказания услуг?
- Как выбрать наиболее эффективных поставщиков социальных услуг?
- Как контролировать эффективность расходования средств выбранными поставщиками услуг?

Учитывая различия в возможных решениях, подходы к сбору и анализу данных об удельной стоимости для информационного обеспечения принятия этих решений также должны варьироваться. Более того, хотя удельная стоимость может играть решающую роль в принятии некоторых решений, другие процессы могут рассматривать такую информацию лишь как второстепенную или дополнительную.

Для практического понимания того, как лучше всего применять методику оценки стоимости, следует выделить три основных вида задач, требующих анализа удельной стоимости:

1. Для оценки конкретной услуги.

Это простейшая из ситуаций, когда поставщику услуг или лицу, отвечающему за определение политики, необходимо выяснить, сколько стоит оказание одной конкретной услуги. Соответственно, в данном случае оценка представляет собой простую бухгалтерскую задачу.

2. Для оценки и сопоставления альтернативных видов услуг

Этот класс задач требует сравнительного анализа различных видов услуг. Существуют несколько типов экономической оценки способов использования финансовых средств. Все они используют информацию о стоимости оказания услуг, но сопоставляют эти данные с различными показателями достигнутого результата:

- **Анализ минимизации стоимости.** Это простейший тип экономической оценки, который рассматривает только ценовые показатели без учета показателей ожидаемого результата освоения средств. Этот анализ может служить только цели определения наиболее дешевого из альтернативных вариантов. Соответственно, возможности его применения ограничены случаями, когда аналитик готов сделать допущение, что все альтернативные варианты, рассматриваемые в ходе анализа, одинаково эффективны. Например, директивный орган может использовать этот анализ, чтобы определить, какой способ попечения о ребенке, не имеющем родителей, будет дешевле – в интернатном учреждении или в приемной семье.
- **Анализ эффективности затрат.** Расчеты определяют преимущества в так называемых «натуральных единицах» – годах прироста продолжительности жизни, числе дней нетрудоспособности по инвалидности, уровне снижения и т.д. В применении к социальным услугам улучшение отношений в семье, способность пожилых людей к самообеспечению или способность инвалидов к выполнению определенных функций также могут рассматриваться как единицы измерения. Таким образом, для каждого альтернативного проекта (т.е. альтернативного вида услуг или их поставщиков) можно определить отношение затрат к одной *натуральной единице полученного результата*. Приоритет отдается проектам с наименьшим значением

стоимости на единицу результата. Например, директивный орган может использовать этот анализ, чтобы определить, какой вид попечения будет наиболее эффективным для обеспечения некоторых индикаторов будущей жизни ребенка (например, анализируя предполагаемый дополнительный период образования для каждой альтернативной формы попечения на затраченный доллар, или, иными словами, сколько стоит в каждом виде попечения обеспечить один и тот же период (количество лет) образования для ребенка.

- **Анализ полезности затрат.** По сути, это частный случай анализа эффективности затрат, который измеряет результат в виде «полезности» или повышения качества жизни. Довольно часто в качестве показателя полезности используют «Годы жизни с учетом ее качества» (этот показатель также обозначают аббревиатурой QALY). Для оценки этого показателя годы жизни пересчитывают с использованием ряда коэффициентов в соответствии с влиянием различных санитарно-гигиенических условий на качество жизни. Этот анализ более широко применяется в здравоохранении и редко используется в сфере социальных услуг. Однако в принципе его можно также применять, например, для сравнения видов попечения в плане того, какую сравнительную профессиональную пользу они будут иметь для будущей жизни ребенка на затраченный доллар (т.е., не просто годы образования, но и профессиональные достижения, измеренные в количественном отношении).
- **Анализ последствий затрат.** Как и при простом анализе эффективности затрат, данный подход оценивает затраты проекта на определенную «натуральную единицу». Однако в данном случае предполагается, что одна и та же деятельность может иметь несколько различных последствий. Этот анализ основан на том факте, что эффективность многих услуг невозможно оценить лишь по одному показателю. В нашем примере сравнение попечения в интернатном учреждении с семейным устройством невозможно с помощью только одного индикатора, например, дополнительного образования. Как правило, важно одновременно анализировать эффективность каждого вида попечения с помощью ряда индикаторов, таких как, например, состояние общего и психического здоровья, социальные результаты, вероятность попадания в криминальную среду и т.п.
- **Анализ отдачи затрат.** Этот подход предполагает измерение стоимости и результатов проекта в денежном выражении. Это позволяет непосредственно сравнить стоимость и выгоду от предлагаемых шагов. Разумеется, этот метод сложен в применении, так как результаты некоторых событий трудно оценить в денежном выражении. В таких случаях рекомендуется разделять денежные и неденежные части результата, что фактически приближает этот метод к методу анализа последствий затрат. Поэтому в нашем примере польза для ребенка будет выражаться комплексным индикатором различных результатов, достигнутых в альтернативных формах попечения, в том числе в сфере образования, здоровья, социальной, криминальной и пр.

3. Для оценки политических инициатив

Это самый сложный вид задач, предполагающий принятие более сложных решений (политик), таких как внедрение или поддержка инноваций, расширение сферы применения политики на новых потребителей или приоритеты и т.д.

- Часто применяется для принятия решений при децентрализации, особенно если полномочия по оказанию услуг делегируются местным органам государственной власти.
- Могут включать общую оценку стоимости реализации политики или сравнительный анализ различных политик. В этом случае полагаются на выборочные исследования.
- Может быть организован по «нисходящему» и «восходящему» принципу. Нисходящий – более быстрый, но менее точный. Нисходящий – более точный и полный, но имеет тенденцию к преувеличению стоимости.

Выводы и рекомендации

Данный отчет рассматривает опыт применения новых средств бюджетного планирования с учетом проводимой политики в пяти государствах региона «Европейской политики соседства» с целью обобщить наблюдения о том, что реформы управления государственными финансами в сфере попечения о детях происходят не так быстро, как ожидалось, что в сфере попечения о детях сохраняют доминирующую позицию малоэффективные учреждения интернатного типа, а также рекомендации о мерах, которые могут заставить эти реформы работать. Основные наблюдения и рекомендации перечислены ниже.

- **Невозможно устранить недостатки в системе управления государственными финансами без понимания ее анатомии, физиологии и биохимии и без обеспечения соответствия применяемых инструментов сложностям и ограничениям этой системы.** Основная задача реформ системы управления государственными финансами в сфере попечения о детях состоит в разработке средств бюджетного планирования с учетом проводимой политики в соответствии с «анатомией, физиологией и биохимией» институциональной и финансовой системы страны. Хотя эта рекомендация выглядит слишком расплывчатой, в реальности именно проблема использования слишком упрощенных или чрезмерно масштабных инструментов бюджетного планирования, навязанных донорами, стало причиной множества задержек реформ, включая задержки, обусловленные созданием параллельных систем бюджетного планирования.
- **Институциональная суть перехода от бюджетного планирования в сфере попечения о детях, основанного на вложенных средствах, к бюджетному планированию на основе результатов заключается в формировании модели отношений «покупатель-поставщик», а не в разовом перераспределении средств между различными направлениями.** Реформа системы попечения о детях, вводящая систему «покупатель-поставщик», помогает распределять ресурсы между поставщиками услуг (или, фактически, между целыми уровнями государственного управления), основываясь не на автоматическом финансировании заявленных нужд (в пределах ограниченных бюджетных средств), а на согласованных показателях работы и результатов. Жесткое постатейное бюджетное финансирование уступает место гибкости в использовании средств для достижения наилучших результатов на любом уровне. Для того, чтобы добиться наилучших результатов с наибольшим эффектом для детей, перераспределения средств между программами и политиками как такового недостаточно. Вместо этого правительства должны сосредоточить максимум усилий на институциональных изменениях и обеспечить последовательность при выборе и финансировании необходимых политик в сфере попечения о детях в долгосрочной перспективе.
- **Эффективное бюджетное планирование реформ в сфере попечения о детях с учетом проводимой политики должно быть привязано к системе отношений между различными уровнями государственного управления в стране и должно учитывать многочисленные проблемы, связанные с эффективностью децентрализации.** Невозможно разработать успешную реформу системы попечения о детях без понимания (и признания) того, каким образом распределяются расходы и политическая ответственность между различными уровнями государственного управления. С другой стороны, децентрализация социальных услуг, включая услуги в сфере попечения о детях, приводит к значительным политико-экономическим проблемам, связанным с распределением обязанностей между уровнями государственного управления. Ошибки на этом фронте, а также длительная неопределенность, способны нанести огромный ущерб эффективности попечения о детях.
- **Институциональные препятствия при перераспределении ресурсов в ходе реформ систем попечения о детях значительно глубже, чем традиционное соперничество между министерствами.** Перераспределение средств между бюджетными единицами и урезание финансирования некоторых из них всегда было непростой задачей. Но для попечения о детях неприятности на этом не заканчиваются. Как показано в данном разделе, переход к расходованию государственных средств для получения результатов, а не отчетов, представляет собой настолько радикальное изменение в политической системе стран ЦВЕ/СНГ, что он требует принципиального изменения многих ролей и отношений: стран-доноров и стран-получателей помощи, исполнительной и законодательной власти, финансовых и отраслевых ведомств, государственных и негосударственных субъектов. Иногда изменения этих ролей добиться сложнее (и еще сложнее это признать), чем урезать статью расходов для министерства или интерната. Возможно, именно по этой причине эти институциональные проблемы нередко остаются без внимания.

- **Наилучшими средствами технической оценки для осуществления реформ и реализации политики в сфере попечения о детях являются самые гибкие и позволяющие определить направления и точки приложения реформ, характерные для конкретной страны.** Правительствам следует помнить о происхождении и характере доступных инструментов оценки системы управления государственными финансами с тем, чтобы выбирать те из них, которые наилучшим образом соответствуют их собственной политической повестке дня и долгосрочным интересам. Обычно эти инструменты являются вариантами методик «Отчет о государственных финансах» и «Исследование государственных расходов». Странам региона «Европейской политики соседства» также следует в максимальной степени пользоваться возможностями поддержки реформ в сфере управления государственными финансами, связанными с европейской интеграцией, включая доступ к таким сопоставительным исследованиям, как исследования по методике «Программы поддержки реформ государственного управления» (способные выявить проблемы, о которых другие, возможно, предпочли бы умолчать), и прочему опыту и инструментам, действующим в институциональных условиях более развитых и сложных стран (с учетом опыта ЕС), которые могут в большей степени соответствовать нуждам стран региона «Европейской политики сотрудничества», нежели более традиционные и менее сложные инструменты.

Справочная литература

- Andrews, M. (2008). *Making budget reform work better in Armenia: Perspectives and proposals emanating from an integrated analysis of the Public Financial Management (PFM) system*. Presentation. World Bank.
- Boex, J., Martinez-Vazquez, J., M. McNab., R. (1999). *Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia.
- Dehn, J., Reinikka, R., Svensson, J. (2003). *Survey Tools for Assessing Performance in Service Delivery*. In "The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools". The World Bank, Washington, DC, a co-publication with Oxford University Press.
- DFID / University of Birmingham (2006). *Sustainable Finance for Territorial and Administrative Reform (SUFTAR) Project Final Report*.
- Dunn, J., Wetzel, D. (1998). *Fiscal Decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects*. A summary of the paper presented at the NTA Atlanta conference, which was based on an internal World Bank document, Decentralization in the ECA Region: Progress and Prospects (December 1998).
- Dzhygyr, Y. (2006). *"Money follows the child": more than family-type care*. Analytical note for the EU Project "Development of Integrated Social Services for Exposed Children and Families". Every Child Ukraine.
- Dzhygyr, Y. (2007). *Applying unit cost indicators in social policy design and implementation: analysis of current situation and proposed points to action*. Analytical note for the EU Project "Development of Integrated Social Services for Exposed Children and Families". Every Child Ukraine.
- Dzhygyr, Y., Maynzyuk, K. (2008). *Positioning LGI/OSI policy dialogue to support decentralisation in Ukraine. Final report on diagnostic consultations*. LGI/OSI.
- Dzhygyr, Y., Maynzyuk, K. (2009). *Report on observations and recommendations in support to the action plan development of the working group on revision and further development of social services system for vulnerable groups of people in the Kyrgyz Republic*. UNICEF Bishkek.
- Dzhygyr, Y., Sheyko, R. (2007). *Recommendations for optimization of formula of intergovernmental transfers for social care services*. Analytical note for the DFID project "Policy Dialogue for Social Services Reforms in Ukraine" (PDSSR), FISCO Inform, Ukraine.
- FDI/CEE (2006). *Fiscal Equalization in Caucasus*, ed. Natela Mshvidobadze. LGI/OSI.
- Fox, L., Götestam, R (2003). *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper*. Social Protection Discussion Paper Series; No. 0311; Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank.
- Independent Evaluation Group (IEG), The World Bank Group (2008). *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*. The World Bank, Washington DC.
- Joshua, L., Dzhygyr, Y. (2006). *Assessment of Public Expenditure Management: Developing a Technical Framework for the Financial Reform of Social Services*, DFID / BSAL.
- Ljungman, G. (2007). *The Medium-term Fiscal Framework in Sweden*. OECD Journal on Budgeting, Volume 6 – No. 3, ISSN 1608-7143.

Maynzyuk, K. (2008). Origins and risks of institutional uncertainty in Ukraine's intergovernmental relations. Background paper for FISCO Inform *Idea Tasting Series*, FISCO Inform, Ukraine.

Mercer, M. (2008). *Financial Management for Better Results in Ukraine*, EU / Ecorys Research and Consulting;

Ministry of Finance of Ukraine, Main Department of the Civil Service of Ukraine (2006). *Medium-Term Budget Planning as a Mechanism for Harmonizing Socio-Economic and Budget Policies*. Green Paper.

Minoff, E. (2006). *The UK Commitment: Ending Child Poverty by 2020*. Center for Law and Social Policy, Washington DC.

OECD (2009). *Survey questionnaire on medium-term expenditure frameworks and the environment in EECCA*. Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia Regulatory Environmental Programme Implementation Network. ENV/EPOC/EAP/REPIN(2009)3. Chisinau, Moldova

Perezniето, P., Uzunov, V. (2009). *Child-Focused Public Expenditure Review*, Final draft report. UNICEF Country Office, Skopje.

Petkova, N. (OECD) (2009). *Integrating Public Environmental Expenditure within Multi-year Budgetary Frameworks*. A background report for the joint Environment and Development Task Team on Governance and Capacity Development for Natural Resource and Environmental Management. ENVIRONMENT WORKING PAPER NO. 7. ENV/WKP(2009)2, JT03264605.

Sahgal, G. *Accountability Tool Kits: Public Expenditure Tracking Survey (PETS)*. Publication by Accountability Initiative Toolkit Series, The Center for Policy Research, New Delhi.

Shergelashvili, T., Narmania, D. (2006). *Fiscal Equalization in Georgia*. LGI/OSI FDI/CEE.

SIGMA OECD (2006). *Україна: оцінка системи врядування*.

Tomlinson, M., Walker, R. (2009). *Coping with Complexity: Child and Adult Poverty*. Published by CPAG, London.

Tumanyan, D. (2006). *Fiscal Equalization in Armenia*, LGI/OSI FDI/CEE.

Veverita, E. *Fiscal Equalization: The Case of the Republic of Moldova*. FDI/CEE.

Voorbraak, D., Kaiser, K. (2007). *Detecting Leakage, Identifying Inefficiencies, and Assessing the Outcomes of PFM Reforms: Public Expenditure Tracking Surveys (PETS)*. Presentation. Public Sector Governance Group, Poverty Reduction and Economic Management, The World Bank / IMF- FAD.

World Bank (2002). *Public Expenditure Review, Georgia*. Report No. 22913-GE

World Bank (2003). *Belarus: Strengthening Public Resource Management*. Report No. 26041

World Bank (2003). *Country Financial Accountability Assessment, Guidelines to Staff*, Financial Management Sector Board.

World Bank (2003). *Public Expenditure Review, Armenia*. Report No. 24434-AM

World Bank (2004). *Belarus Poverty Assessment: Can Poverty Reduction and Access to Services Be Sustained?* Main report. Europe and Central Asia Region Human Development Sector Unit. Report No. 27431-BY.

World Bank (2006). *Ukraine: Creating Fiscal Space for Growth: A Public Finance Review*. Document of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit (ECSPE), Europe and Central Asia Region. Report No. 36671 – UA

World Bank (2007). *Improving Public Expenditure Efficiency for Growth and Poverty Reduction: A Public Expenditure Review for the Republic of Moldova*. Report No. 37933 - MD

World Bank (2008). *Georgia Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Joint World Bank-European Commission Public Financial Management Assessment*. Report No. 42886-GE

World Bank (2008). *Ukraine: Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure. Policy: Selected Issues*. Document of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit (ECSPE), Europe and Central Asia Region. Report No. 42450– UA