

КАК ЗАРУБЕЖНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛИ ОБЕСПЕЧИВАЮТ ОПТИМАЛЬНОСТЬ ПРИНИМАЕМЫХ РЕШЕНИЙ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ (американский опыт)

Шлейников В.И., к.э.н., доцент

Финансовая академия при Правительстве РФ

Эффективная деятельность государства непосредственно зависит от эффективности деятельности исполнительной власти и обоснованности решений, принимаемых законодательной властью. Эта эффективность проявляется, прежде всего, в деятельности государства в бюджетно-финансовой сфере, в частности тем, как оно распоряжается финансовыми и материальными ресурсами, которые общество доверило ему в управление.

В демократических странах в условиях выборности законодательных (представительных) органов власти именно этим органам отводится ключевая роль в определении эффективной бюджетно-финансовой политики, в проведении контроля государственных расходов и доходов. Чтобы обеспечить высокопрофессиональную поддержку своей деятельности в бюджетно-финансовой сфере, в частности, для осуществления независимого от исполнительной власти контроля за распоряжением государственными финансовыми и материальными ресурсами, органы законодательной власти создают специальные организации. В США такими организациями являются, прежде всего, созданное в 1921 году Главное контрольно-ревизионное управление (General Accounting Office — далее GAO) и созданное в 1975 году Бюджетное управление Конгресса (Congressional Budget Office — далее CBO).

1. Главное контрольно-ревизионное управление США — GAO

GAO изначально создавался как формируемый на внепартийной основе независимый орган, основной обязанностью которого является содействие Конгрессу и его органам в осуществлении законодательных и контрольных функций, а также осуществление финансового контроля за деятельностью исполнительных органов власти и осуществлением утвержденных Конгрессом программ. Эта обязанность реализуется путем предоставления Конгрессу разнообразных услуг, самыми важными из которых является проведение ревизий, проверок и оценок (обзоров) реализации федеральных программ и деятельности федеральных органов.

Фактически, задачи GAO состоят в том, чтобы давать Конгрессу США обоснованные ответы на вопросы:

- выполняются ли правительственные программы в соответствии с существующими законодательными актами и достоверны ли данные, представляемые Конгрессу о ходе выполнения этих программ?

- существуют ли возможности для предотвращения потерь и непроизводительных расходов государственных средств?
- правильно ли расходуются государственные средства и аккуратно ли ведется учет расходов?
- достигают ли программы желаемых результатов? Необходимы ли изменения в политике и практической деятельности правительства?
- имеются ли пути достижения целей программ с меньшими затратами?
- какие возникающие проблемы должен рассматривать Конгресс?

Все элементы деятельности GAO имеют большое как социальное, так и экономическое значение для американского государства и общества. Так, только за четыре года (1996-1999 г.) экономический эффект, полученный от работы GAO, по его собственной оценке, составил 78 млрд. долларов или более 57 долларов на каждый доллар, потраченный на содержание агентства¹. Например, в течение 1999 бюджетного года GAO ответил на 229 запросов комиссий Конгресса и предложил Конгрессу 607 рекомендаций улучшений в деятельности исполнительной власти, что обеспечило более чем 20 миллиардов долларов прямой финансовой выгоды.

Наиболее значимые рекомендации GAO порождены его аналитической работой в различных сферах управления государственными финансами США.

Так, например, только в 1999 г. GAO на основании проведенной аналитической работы были сделаны рекомендации по рационализации налоговой системы в отношении налоговой скидки на производственную прибыль, что позволило бюджету США получить 1.3 млрд. долларов финансовой выгоды.

Проведенный GAO анализ бюджета Министерства обороны позволил идентифицировать области, где этот бюджет был сокращен на 609 миллионов долларов без ущерба для обороноспособности страны.

Аналитическая работа также помогла GAO выявить неэффективные расходы в Программе помощи бедным на общую сумму более чем 3.3 млрд. долларов, а также предотвратить будущие неэффективные расходы.

Особое значение GAO придает исследованиям, направленным на поддержку усилий Конгресса и исполнительной власти адекватно оценивать и отвечать на изменяющиеся угрозы национальной безопасности и вызовы глобальной взаимозависимости (глобализации). В частности, большое внимание GAO уделяет анализу влияния глобализации на экономические интересы США, исследованию способов распознавать угрозы для безопасности и экономических интересов США со стороны глобального рынка и адекватно отвечать на эти угрозы.

Соединенные Штаты были основным архитектором открытой всемирной торговой системы и извлекли из этого значительную выгоду. Взаимозависимость американской и иностранной экономик хорошо иллюстрируются зарубежными инвестициями в США, которые в 1998 году составили 200 миллиардов долларов, почти в три раза превысив сумму инвестиций 1997 года. Поскольку американская экономика становится все более

¹ См. GAO: Supporting Congress for the 21st century. Statement of David M. Walker, Comptroller General of the United States. Testimony Before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, Committee on Government Reform, House of Representatives. July 18, 2000

и более связанной с глобальной экономикой, возрастает значение международной торговли и внешней политики.

Вместе с тем, развитие этих процессов неоднозначно отражается на экономике, финансовой системе и безопасности США. Эффективность региональных и глобальных торговых связей США, достижение ими желаемых для страны результатов нередко подвергается сомнению. В частности, критики выражают сожаление, что Соединенные Штаты недостаточно активны в контроле эффективности более чем 300 международных торговых договоров, которые охватывают сотни миллиардов долларов в торговле и воздействуют на миллионы американских работ, и указывают, что некоторые решения Всемирной Торговой Организации могут ставить под угрозу американский суверенитет.

Финансовые кризисы 1997-1998 годов в развивающихся странах еще раз продемонстрировали растущую взаимозависимость экономики и финансовых систем разных стран. Например, появление финансовых трудностей в Таиланде в 1997 г. привело к финансовым кризисам в Индонезии и Корее, и, в конечном счете, в России и Бразилии.

Исследования GAO связаны прежде всего с тем, чтобы аналогичные кризисы не смогли воздействовать на экономику и безопасность США. Эти исследования охватывают, в первую очередь, следующие вопросы:

(1) Через какие факторы больше всего проявляется взаимозависимость экономики США и глобальной экономики?

(2) Что может быть выполнено для предотвращения или распространения глобальных кризисов?

Эти исследования GAO проводит совместно с Международным валютным фондом (International Monetary Fund) — ключевой организацией, с которой Соединенные Штаты сотрудничают в вопросах сохранения глобальной экономической стабильности.

В связи с глобализацией и информатизацией GAO также провел больше исследований с целью разработать методы проверки эффективности и безопасности государственных информационных систем и компьютерных сетей. В результате GAO было выпущено более 80 докладов относительно проверки безопасности данных и систем, сотни рекомендаций для исправления индивидуальных слабостей и причин систематических проблем безопасности. Работа GAO позволила усовершенствовать информационные системы многих правительственных агентств, а также усовершенствовать связанное с информационными технологиями законодательство.

Особое внимание GAO уделяет вопросам эффективности деятельности органов исполнительной власти. В частности, им сосредотачиваются значительные усилия на следующих стратегических целях:

- анализ долгосрочного и краткосрочного финансового положения федерального правительства, исследование способов повышения возможностей для финансирования правительства и определение ответственности за неправомерное или неэффективное использование бюджетных средств;
- расширение «прозрачности» правительственного управления и установление преобразований, необходимых чтобы формировать и поддерживать высокоэффективные организации и более эффективное Правительство;
- разработка рекомендаций по экономии, эффективности и усовершенствованию эффективности федеральных программ.

Законодатели США считают, что эффективность деятельности правительства должна оцениваться не по сделанным им затратам, а по отношению произведенных затрат к тем результатам, которые были достигнуты. Деятельность GAO основывается, прежде всего, на этом подходе.

Одним из путей повышения эффективности государственного управления, по мнению GAO, состоит в широком использовании информационных технологий (ИТ), которые являются эффективным средством для обеспечения высококачественных, рентабельных правительственных услуг одновременно позволяющим существенно сократить расходы на содержание органов государственного управления. Внедрение ИТ также позволяет эффективно проводить как стратегическое планирование, так и контроль за исполнением конкретных действий управления, приводит к более полному удовлетворению запросов клиентов, к увеличению производительности государственных органов и к значительному сокращению стоимости их услуг.

Вместе с тем, глобальное внедрение ИТ в государственное управление сопровождается определенными рисками, поскольку увеличивается зависимость правительства от компьютерных систем и сетей практически во всех сферах: от насущного коммунального обслуживания, сбора налогов и распределения социальных пособий до поддержания национальной обороны.

Исследования GAO показали необходимость существенного увеличения затрат на обеспечение информационной безопасности государственного управления и повышения результативности этих затрат. Результатом этих исследований также стала разработка руководства по оценке эффективности инвестиций в ИТ.²

2. Бюджетное Управление Конгресса (СВО)

Стремительное развитие американской экономики в 70-х годах XX века, существенное усложнение происходящих в ней процессов привело американских законодателей к осознанию факта, что в современном сложно устроенном обществе принятие (или непринятие) ответственных решений в бюджетно-финансовой сфере настоятельно требует проведения всесторонней экспертизы возможных последствий. Придавая важное значение экспертно-аналитической деятельности в бюджетно-финансовой сфере, Конгресс США в 1975 году в дополнение к GAO создал специальное агентство по оказанию аналитической помощи Конгрессу США – Бюджетное Управление Конгресса (Congressional Budget Office – CBO).

СВО создавался, прежде всего, для усиления компетенции Конгресса в работе с Федеральным бюджетом. По сравнению с GAO задача СВО относительно узкая: предоставление экономической и бюджетной информации в помощь бюджетным и законодательным процессам Конгресса. Однако существование вопросов деятельности агентства довольно широкое, так как бюджет правительства США охватывает широкий спектр деятельности и он играет первостепенную роль в национальной экономике.

² Assessing Risks and Returns: A Guide for Evaluating Agencies' IT Investment Decision-making (GAO/AIMD-10.1.13, February 1997).

В основном, функции СВО можно разделить на три категории: бюджетная помощь, экономический анализ и политический анализ.

Бюджетная деятельность включает в себя оценки затрат на предстоящие законодательные акты, отчеты по ведению счетов и прогнозы по бюджету на пять лет. В части функций экономического и политического анализа закон нацеливает СВО на подготовку годового отчета «с точки зрения финансово-бюджетной политики... с учетом прогнозируемых экономических факторов» и рассмотрением «приоритетов национального бюджета и альтернативных вариантов выделения бюджетных ресурсов».

Наиболее тесно деятельность СВО связана с Бюджетными Комитетами Палаты Представителей и Сената. Обязанность и функция СВО состоит в том, чтобы снабжать эти комитеты любой информацией, которая может быть затребована по бюджетным или другим вопросам в рамках их соответствующей юрисдикции.

Бюджетная помощь предоставляется комитетам, как правило, в виде оценок затрат на законопроекты и сводных таблиц по ведению счетов. Основное внимание при анализе затрат на законопроекты и затрат на реализацию программ СВО концентрирует на перспективных оценках эффективности проведения этих мероприятий.

Полная открытость — один из базовых принципов деятельности СВО, и он обычно раскрывает допущения и методы, используемые для своих оценок расходов, бюджетных перспективных оценок и анализов. Закон о бюджете определяет, что общественность имеет доступ к оценкам СВО и к другой порождаемой им информации.

Предоставление помощи Конгрессу по бюджету требует использования количественного анализа и статистических моделей. СВО использует данные, полученные федеральными агентствами и другими источниками, а также данные переписи и обследований населения, данные научных исследований, проведенных независимыми группами.

Основным продуктом СВО является его ежегодный отчет бюджетным комитетам. Со временем он стал представлять из себя два отдельных документа: один — экономический и бюджетный прогнозы на следующие пять лет и другой — сборник вариантов расходования средств и государственных доходов для сокращения бюджетного дефицита. Представляемые отчеты часто включают в себя обсуждение современных проблем финансово-бюджетной политики, таких, например, как предпосылки федеральных дефицитов для экономического роста.

В СВО быстро пришли к выводу, что для предоставления объективной информации Конгрессу они должны иметь собственные возможности для проведения детальных бюджетных оценок, поскольку бюджетные оценки Администрации не всегда были достаточно точными для целей нового процесса принятия бюджета. Для Конгресса было существенно иметь независимые перспективные оценки результатов реализации предлагаемых Администрацией предложений, программ и других изменений, чтобы они были приемлемыми и полезными для страны. Чтобы приобрести такие возможности, СВО затратил большие усилия на создание количественных методов и моделей для оценки и прогнозирования доходов и расходов бюдже-

та. В результате экономические прогнозы агентства во многих случаях весьма существенно отличались от прогнозов Администрации и давали серьезный повод для обсуждения в Конгрессе целесообразности предлагаемых Администрацией мер.

Большая часть аналитической работы СВО носит прирастающий характер; к ней обращаются для определения чистого эффекта изменений в законах или политике для экономики или бюджета, или для того и другого. Чтобы провести анализ такого типа, обычно важно иметь качественный исходный материал — базовый критерий того, что произойдет в случае отсутствия изменений в законе или политике. Экономический прогноз СВО часто служит таким исходным материалом.

На базе указанного исходного материала СВО исследует различные варианты изменений в бюджетно-финансовой политике. Примером таких исследований является труд, выпускаемый раз в год и посвященный вариантам сокращения дефицита. Этот труд является частью годового отчета СВО для бюджетных комитетов. Он рассматривает свыше 100 различных вариантов политики для сокращения расходов или увеличения доходов и для каждого показано его потенциальное воздействие на бюджет, измеряемое как приростные изменения в перспективных бюджетных оценках на исходном материале СВО. Оценки затрат на принятие законов представлены аналогичным образом как приростные изменения в исходном материале бюджета. Такой подход также используется в анализе экономических эффектов возможного изменения законодательства в различных областях.

Принцип исходного материала является ключевым моментом процесса принятия бюджета Конгрессом. Решения по бюджету строятся на изменениях по сравнению с исходным материалом. Инструкции бюджетных комитетов другим комитетам увеличить налоги или снизить расходы даются в терминах приростных изменений по сравнению с исходным материалом решения о бюджете.

СВО является единственным подразделением законодательной ветви власти США, которое составляет экономические прогнозы и перспективные оценки. Прогнозы отражают мнение СВО о вероятном экономическом курсе в последующие 18-24 месяцев. Более долгосрочные экономические прогнозы основываются на тенденциях в секторе рабочей силы, производительности труда и в других областях исторически сложившихся средних значений.

Составление прогнозного отчета СВО требует составления прогнозов для роста в номинальном и реальном объеме национальной продукции, инфляции в индексе потребительских цен (CPI), процентных ставок (норм процента) и облагаемого налогом дохода. Хотя каждый из этих прогнозов имеет большое влияние на проекции бюджета, для точного прогноза двухлетнего среднего роста в реальном объеме производства критический экономический фактор состоит в точной оценке активного сальдо или дефицита на наступающий бюджетный год.

Так как бюджетные отчеты, которые издает Администрация и СВО каждой зимой, сосредотачиваются на проекциях бюджета для бюджетного года, который начинается в следующем октябре, то экономический прогноз делается не только для месяцев, предшествую-

щих этому бюджетному году, но также и для бюджетного года, непосредственно обеспечивающего основание для более точного прогноза строк бюджета. Таким образом, ежегодные прогнозы отражают интерес в двухлетнем периоде. Также регулярно делается прогноз на пятилетний период.

Производимые СВО два раза в год перспективные оценки отталкиваются от самых последних принятых Конгрессом решений по бюджету и показывают, что произойдет с федеральным бюджетом, если в течение следующих пяти лет не будет приниматься решений по новой политике. Эти исходные данные предназначены для того, чтобы предоставить Конгрессу базу, с помощью которой можно производить оценку изменений в законах и политике налогообложения и расходования средств.

Для государственных доходов и субсидий исходные данные обычно предполагают продолжение действия существующих законов без изменений. Для военных и невоенных дискреционных расходов перспективные оценки основаны на самых последних ассигнованиях, увеличиваемых лишь с целью компенсации инфляции. Бюджетные комитеты используют перспективные бюджетные оценки как исходные данные при выработке решений по годовому бюджету и рекомендации по согласованию. СВО использует их в своих оценках затрат на законопроекты и при составлении таблиц ведения счетов.

С 1982 г. СВО включает в свой годовой отчет отдельный том с вариантами сокращения федерального дефицита. В этом документе рассматриваются альтернативные стратегии сокращения дефицита, и на рассмотрение Конгрессу представляются конкретные варианты расходования средств и государственных доходов.

Другим популярным отчетом СВО является ежегодный анализ бюджета Президента, который подготавливается по запросу Комитета ассигнований Сената. Предложенный анализ бюджета представляет собой перерасчет с использованием экономических предположений СВО и соответствующих методик оценки, позволяющий Конгрессу увидеть, как на исходные перспективные оценки могут повлиять предложения Администрации по государственным доходам и расходование средств.

Так, из проведенного анализа Президентских бюджетных предложений на 2004 г. СВО было сделано заключение, что сальдо этих потенциальных макроэкономических результатов будет сравнительно малым относительно общего объема предложений (стоящих 2.7 триллиона долларов, включая процентные стоимости, для экономики, запрокированной производить продукции более чем на 144 триллиона долларов в течение следующих 10 лет). Кроме того, предложенные бюджетные предложения содержат меры, которые будут работать в различных направлениях, — некоторые предложения увеличат стимулы работать и сохранять, в то время как другие увеличат расходы правительства и семей.

Для анализа предложенного Президентом проекта бюджета СВО использует несколько экономических моделей, результаты которых сравниваются между собой и дополняют друг друга. В частности, для анализа предложенного Президентом проекта бюджета на 2004 год СВО использовал пять экономических моде-

лей: две макроэконометрические модели предсказания, базирующиеся на анализе кратковременной динамики спроса (Глобальное предвидение и Макроэкономические советники), и три модели, ориентированные на оценку социального значения полученных результатов (модель роста "учебник", модель жизненного цикла и модель с бесконечным горизонтом).

Важной особенностью применяемых СВО моделей является их социальная направленность: модели не столько определяют такие, в общем-то абстрактные понятия, как ВВП, ВНП, темпы экономического роста, сколько оценивают изменения в благосостоянии конкретных американских семей при принятии (или непринятии) тех или иных президентских предложений.

Помимо анализа президентских бюджетных предложений, СВО по запросу различных комитетов Конгресса проводит анализ конкретных проблем программы и политики, которые оказывают влияние на Федеральный бюджет. Эти анализы, результатом которых являются опубликованные отчеты и исследования, охватывают широкий спектр Федеральной деятельности. В них проводится анализ текущей политики, разрабатываются альтернативные подходы и прогнозируется, какое влияние альтернативные варианты будут иметь на текущие программы, а также на Федеральный бюджет и экономику.

СВО также готовит оценку затрат фактически на каждый государственный законопроект, представляемый комитетами Конгресса для того, чтобы показать, как эти законодательные предложения могут повлиять на расходование средств и государственные доходы в течение следующих пяти лет. Другие оценки затрат подготавливаются для использования на ранних стадиях составления законопроекта, для корректировки минимального уровня и для совещательных комитетов. Там, где уместно, оценки также содержат перспективные затраты для проведения в жизнь предложенного законодательства правительствами штатов и местного самоуправления.

Оценки затрат на законопроект обычно официальным путем передаются в комитеты, ответственные за законодательства, в виде письма от Директора СВО. Предварительные оценки затрат могут быть также переданы неофициально.

Количества оценок затрат на законопроект, составляемых каждый год, изменяется в зависимости от количества законопроектов, рассматриваемых и представляемых комитетами по законодательству. С 1980 г. количество Федеральных оценок затрат колеблется от 553 до 861, в среднем составляя около 700 в год. Большая часть деятельности СВО по затратам на законопроекты связана с комитетами Палаты и Сената, получающими предписания на согласование в резолюциях по годовому бюджету.

Оценки затрат на законопроекты СВО стали неотъемлемой частью законодательного процесса. Комитеты все больше обращаются к ним на каждой стадии подготовки законопроекта, и они часто оказывают влияние на конечный выход законодательного процесса.

Кроме оценок затрат на законопроекты, представленные законодательными комитетами, СВО также снабжает комитеты по ассигнованиям общими оценками для всех законопроектов по ассигнованиям. Оценки расходов СВО подготавливаются для каждого

счета ассигнований, и они передаются персоналу комитетов чаще всего в виде сводных таблиц. Нередко эти оценки играют решающую роль при определении соответствия с распределениями ассигнований по резолюции о годовом бюджете.

Одна из самых важных функций СВО состоит в том, чтобы проследить все законы по расходованию средств и государственным доходам, которые рассматриваются каждый год, чтобы Конгресс мог знать, укладывается ли его деятельность в рамки, установленные решениями по годовому бюджету. Основная часть деятельности по ведению счетов СВО включает в себя решения по расходованию средств. Сотрудники СВО часто предоставляют бюджетному комитету и комитету по ассигнованиям сводные таблицы по мероприятиям Конгресса в связи с законопроектами об ассигнованиях и других расходах средств, а также о налоговых законопроектах. Система ведения счетов проследит все законопроекты, оказывающие влияние на бюджет с момента их представления комитетами до того момента, когда они становятся законом. База данных ведения счетов довольно большая (существует более 1000 отдельных счетов расходов), и поддержание ее на уровне текущего момента требует больших усилий.

Ведение счетов довольно сложная и часто очень спорная задача. Иногда трудно решить, следует ли считать статью в сфере компетенции бюджета, особенно если она представляет новый способ выполнения финансовых обязательств правительства. Два бюджетных комитета являются основными в ведении счетов для Конгресса, так как они — а не СВО — дают рекомендации парламентариям, следует ли вопрос о соответствии закону парламента (используемый, чтобы предотвратить отклонение от решения по бюджету) применять для того или иного законопроекта о государственных доходах или расходовании средств. Это уместно, так как споры по счетам часто решаются с помощью политических компромиссов между комитетами. Тем не менее, бюджетные комитеты обращаются в СВО за необходимыми техническими и цифровыми оценками, которые используются в решениях по ведению счетов.

Ежегодно СВО также готовит два отчета по секвестированию, 20 августа и 10 октября, как часть мероприятия по Закону о сбалансированном бюджете, для проведения в жизнь целей годового дефицита. Как отмечалось ранее, отчеты СВО носят консультационный характер и служат лишь базой для определения точности расчетов секвестирования ОМВ. Однако СВО несет ответственность за уведомление Конгресса во всех случаях, когда оно или ОМВ прогнозирует спад в следующем году (определяемый как два последующих квартала с реальным экономическим ростом меньше нуля) или после сообщения Министерства торговли о реальном экономическом росте менее 1 процента за два последующих месяца. В этих условиях Конгресс может принять решение отказаться от целей дефицита Закона о сбалансированном бюджете и принудительных мероприятий.

До появления Бюджетного Управления Конгресса только Президент имел исчерпывающий источник информации по бюджету и экономике. Создав СВО, Конгресс получил свой собственный источник информации по данным вопросам, информации, которая может быть использована для принятия политических решений или с помощью которой можно подвергнуть сомнению информацию, представленную исполнительной ветвью. В настоящее время Конгресс может принимать участие в дебатах по бюджетной и экономической политике на более равных условиях.

Еще раз подчеркнем, что СВО — это лишь помощник Конгресса, и он не имеет самостоятельного источника власти. Он не может заставить Конгресс использовать его экономические прогнозы, бюджетные оценки или политические анализы. Вместе с тем, его работа оказывает большое влияние на деятельность Конгресса США. Это влияние является следствием, прежде всего, качества его работы. Американское общество и конгрессмены — его избранные представители — хорошо понимают, что без экспертно-аналитической деятельности СВО существенно снизится эффективность американского государства и, следовательно, существенно снизится уровень жизни его граждан.

Шлейников Владимир Иванович