

## БЮДЖЕТНЫЕ РЕФОРМЫ В СИНГАПУРЕ

### Краткая история бюджетных реформ<sup>1</sup>

1. С момента провозглашения независимости в 1965 г. в Сингапуре осуществлялось **постатейное** бюджетирование. В соответствии с этим подходом министерства должны были направлять запросы на предоставление бюджетного финансирования, выраженные в типах и количествах товаров или услуг, подлежащих закупке (так называемые "объекты"). Министерства обязаны были поддерживать расходы в пределах сумм, утвержденных для каждого объекта. В этой системе большое внимание уделялось жесткой дисциплине расходования денежных средств и средства контроля в значительной степени были сосредоточены у Министерства финансов (МФ).

**Республика Сингапур** – город-государство, расположенное на островах в Юго-Восточной Азии, граничит с Малайзией и с Индонезией.

Площадь Сингапура составляет 719,1 км<sup>2</sup> (2015 г.). Население 5,312 млн человек.

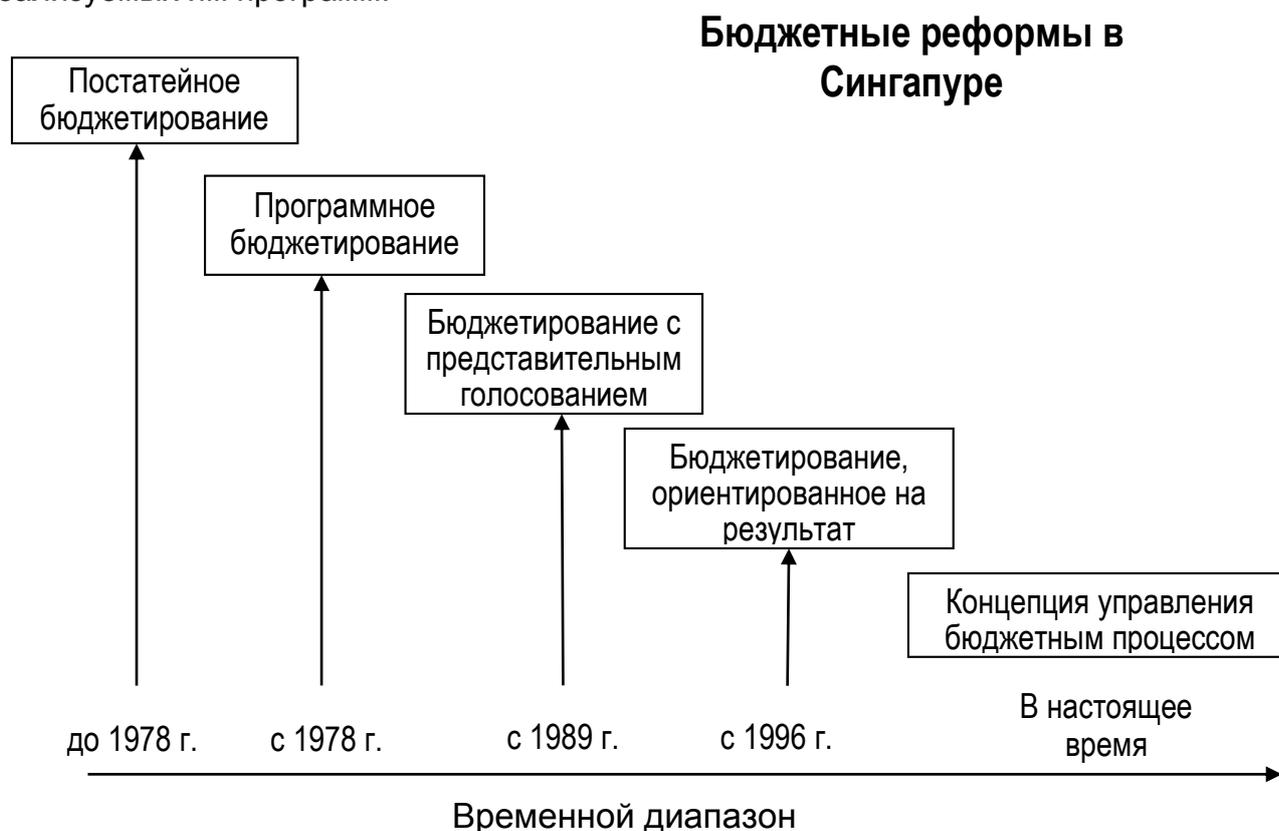
2. Постатейное бюджетирование обеспечивало финансовую дисциплину и необходимый базис для выделения ограниченных ресурсов, особенно во времена, когда государственных мероприятий было значительно меньше, однако оно имело ряд ограничений.

- Во-первых, при таком жестком подходе министерствам было сложно адаптироваться в ситуациях быстрой смены приоритетов и обстоятельств и создания новых государственных служб.
- Во-вторых, из-за отсутствия связи между "объектами для приобретения" и "объектами для выполнения" бюджетные предложения было сложно оценивать.
- В-третьих, отсутствовала практика оценки достижения целей или экономической целесообразности, поскольку новые бюджеты просто основывались на предшествующем бюджете с надбавкой на рост цен и инфляцию.
- И наконец, очень мало говорилось о прозрачности, результатах и исполнении.

3. Первая крупная бюджетная реформа произошла в Сингапуре в 1978 году. Было введено **программное** бюджетирование, заимствованное из американской системы планирования, составления программ и бюджетирования, ориентированного на результат (*Planning, Programming and Performance Budgeting System, PPPBS*). Внимание уделялось тому, что необходимо было выполнить, частью бюджетного процесса стал процесс определения программ и мероприятий, необходимых для достижения определенных целей и выполнения задач каждого министерства. Средства выделялись с учетом потребностей в ресурсах, необходимых для реализации каждой программы.

<sup>1</sup> Перевод с *A Taste of Success: Example of the Budget Work of NGOs* (<https://internationalbudget.org/publications/a-taste-of-succes-examples-of-the-budget-work-of-ngos/>)

4. Программное бюджетирование было лучше постатейного бюджетирования, поскольку повышало осведомленность о поставленных целях и необходимых результатах. Будучи более гибким подходом к бюджетному процессу, программное бюджетирование допускало перенос бюджетных средств между объектами расходов и между мероприятиями и программами. Тем не менее в то время отсутствовал механизм для обеспечения устойчивости бюджета, т.е. механизм, гарантирующий, что в случае появления новых программ или расширения существующих суммарные расходы не превысят доходы бюджета. Предполагалось, что у правительства Сингапура всегда будет необходимое финансирование для поддержки всех реализуемых им программ.



5. Сингапuru, островному государству, обладающему небольшим количеством природных ресурсов, было необходимо установить четкие фискальные лимиты, то есть осуществлять деятельность в рамках налогово-бюджетных ограничений. По этой причине в 1989 году в Сингапуре начался процесс жесткого ограничения бюджета посредством перехода к концепции **бюджетирования представительным голосованием**. Руководствуясь этим нисходящим подходом, Кабинет министров принимал решения о приоритетных бюджетных программах и общем объеме бюджетных средств, выделяемых различным отраслям и министерствам. Чтобы исключить превышение совокупных расходов над текущими бюджетными поступлениями, был установлен максимальный предел государственных расходов в виде фиксированной процентной доли Валового Внутреннего Продукта (ВВП). Министерствам была предоставлена свобода распоряжаться выделенными бюджетными средствами в рамках установленных ограничений (перемещение средств между программами, мероприятиями и отдельными статьями). Также был введен контроль посредством публикуемых рабочих задач и показателей деятельности.

6. Философия жесткого ограничения бюджета в 1991 году была законодательно закреплена внесением изменений в конституцию Сингапура. От действующего Правительства требовалось достичь профицита (положительного сальдо государственного бюджета) в течение срока свой работы (который, как правило, составляет 5 лет), хотя в отдельные годы работы такого правительства допускался дефицит государственного бюджета. Дополнительные поправки, внесенные в конституцию, давали право избранному Президенту накладывать вето на использование накопленных ранее резервов.

7. С тех пор правительству удавалось последовательно достигать бюджетного профицита даже в сложные периоды с конца 90-х и до середины 2000-х годов. На этот период пришелся азиатский финансовый кризис 1997-1998 годов, теракты в США в 2001 г. и эпидемия атипичной пневмонии 2003 г.

8. Подход с жестким ограничением бюджета установил предел для совокупных государственных расходов (в виде процентной доли ВВП), обязал высших государственных служащих нести ответственность и отчитываться за расходную часть государственного бюджета и внес дисциплину в мероприятия по обеспечению его сбалансированности. Министерства получили возможность более оперативно реагировать на изменение приоритетов, что повысило эффективность и качество работы правительства. Тем не менее внимание к вопросам результативности и к итоговым отчетным документам было недостаточным. От министерств всего лишь требовалось предусмотреть в бюджете средства в объеме, необходимом для финансирования их деятельности, и они были в меньшей степени мотивированы повышать эффективность своей работы.

9. С целью повышения эффективности управления финансами в государственном секторе и повышения внимания к результатам работы в 1996 году была внедрена концепция **бюджетирования, ориентированного на результат** (*Budgeting for Results, BFR*). Данная концепция была введена вскоре после внедрения всего годом ранее концепции "Государственная служба 21-го века" (*Public Service for the 21st Century, PS21*) с целью преобразования государственной службы Сингапура в соответствии с философией "Успеть в будущее" (*Being in Time for the Future*).

10. Эти две ключевые реформы, повысившие внимание к управлению изменениями и высокому качеству государственной службы, в сочетании с соответствующей реформой управления финансами привели к тому, что управлением всей государственной службой стали осуществлять самоуправляющиеся ведомства (*Autonomous Agencies, AA*). Каждому самоуправляющемуся ведомству была предоставлена большая независимость в распоряжении и управлении финансами и персоналом, и большая гибкость для реагирования на изменения. Было предусмотрено поощрение самоуправляющихся ведомств за эффективную и превосходную работу и признание таких качеств, как предприимчивость и творческий подход. Ключевые результаты и поставленные задачи определялись заранее и на основании результатов осуществлялось выделение бюджетных средств. Таким образом, в центре внимания при бюджетировании, ориентированном на результат, была эффективность и результативность. Наряду с тем, что самоуправляющимся ведомствам была предоставлена большая независимость и гибкость, уровень и степень их ответственности также повысились. Повысилась осведомленность и внимание министерств к вопросам результативности и стоимости достижения

соответствующих результатов. Линейные департаменты могли принимать решения о том, как использовать имеющиеся ресурсы. Тем не менее, прямая связь с желаемыми результатами не прослеживалась, при этом недостаточное внимание уделялось процессам. Кроме того, не рассматривалась необходимость в постоянном обеспечении исключительной эффективности и превосходных результатов работы.

11. Во второй половине 90-х годов Сингапур столкнулся с рядом проблем, особенно в части проведения бюджетно-налоговой политики. На фоне азиатского финансового кризиса, разразившегося в 1997 году, экономический рост в стране и рост бюджетных поступлений замедлился, при этом продолжала расти потребность в государственных расходах, особенно в сфере здравоохранения, учитывая стареющее население страны. Для создания бережливой, более эффективной и предприимчивой государственной службы были введены такие политики, как **Концепция управления бюджетным процессом** (*Budget Management Framework*) и **Концепция управленческого превосходства** (*Managing for Excellence, MFE*), призванные помочь государственным ведомствам более эффективно распоряжаться ресурсами и достигать более высоких результатов и показателей работы.

12. Концепция управления бюджетным процессом, которая действует и в настоящее время, ориентирована на будущее. **Министерства обязаны концентрировать внимание на результатах своей работы**, а также регулировать и контролировать последствия своей деятельности, чтобы обеспечить достижение запланированных результатов. Фокус смещается с обеспечения минимума на обеспечение максимума при имеющихся исходных ресурсах. Контроль за общим размером бюджета и максимальным размером бюджета секторов экономики сохраняется за Кабинетом министров. Вместо блочного бюджета (который автоматически рассчитывается с учетом фиксированной процентной доли ВВП) министерства получили большую независимость в управлении своими ресурсами. На фоне более напряженного бюджетно-налогового положения повысилось внимание к распределению финансовых средств внутри министерств. Была введена концепция "дивиденд результативности" (*productivity dividend*), в соответствии с которой дополнительное финансирование на новые и целесообразные проекты предоставлялось министерствам на конкурсной основе. Выделение бюджетных средств осуществляется на основе приоритетов как внутри министерства, так и среди министерств.

13. Концепция управленческого превосходства ориентирована на развитие исключительных управленческих качеств и профессиональных качеств персонала и подразумевает осуществление руководства через процессы, нацеленные на результат и сохранение устойчивого организационного превосходства. Концепция включает в себя три направления:

- лично-ориентированный подход
- системно-ориентированный подход
- клиенто-ориентированная культура.

14. Казалось, что эпоха большего бюджетного профицита в Сингапуре подошла к концу. Появление глобального терроризма, вирусы атипичной пневмонии и птичьего гриппа порождают новые вызовы. В условиях международной конкуренции Сингапuru было необходимо обеспечить собственную привлекательность для инвестиций и ведения бизнеса. Для поддержания налоговой конкурентоспособности в стране были

существенно снижены ставки налогообложения до 18 % в 2008 году, что делает текущую ставку подоходного налога одной из самых привлекательных в мире. Демографические изменения, в том числе старение населения и снижение уровня рождаемости, породило такие вызовы, как увеличение потребности в государственных расходах. Сохранение текущей тенденции приведет к бюджетному дефициту.

## **Текущая концепция бюджетного процесса в Сингапуре**

15. В соответствии с концепцией управления бюджетным процессом в настоящее время в Сингапуре подход к бюджетированию направлен на следующее:
  - a. "Больше за доллар" (More for the Dollar) - стремление получить максимальную пользу и выгоду от распоряжения средствами, размещения и использования предварительно утвержденной расходной части бюджета;
  - b. Повышение гибкости, независимости и ответственности;
  - c. Повышение внимания к итогам, целям, результатам и усиление общей финансовой дисциплины;
  - d. Достижение долгосрочной финансовой стабильности, эффективная и результативная работа государственных служб.
16. Современная концепция включает в себя **четыре ключевых принципа**:
  1. **Ограничение финансового ущерба**
    - i. Учитывая необходимость в строгом контроле над затратами, правительство Сингапура находится в постоянном поиске путей и способов поддержания бережливости и аккуратности Правительства. Правительством устанавливаются заранее определенные лимиты для общегосударственного бюджета, т.е. бюджет каждого министерства ограничивается процентной долей ВВП. Общий лимит, устанавливаемый для расходной части общегосударственного бюджета, зависит от совокупных поступлений в течение срока работы правительства. Такой общий лимит определяет параметры установления верхних пределов для блоковых бюджетов министерств.
    - ii. Если фактические расходы министерства меньше суммы утвержденного бюджета более чем на 5 %, бюджет на следующий год будет уменьшен в соответствии с реальными потребностями. Чтобы ограничить потребность общества в государственных субсидиях и нерациональное использование ресурсов, Правительство также предпринимает меры, побуждающие граждан доплачивать за необходимые общественные товары и услуги, такие как образование, здравоохранение и государственное жилищное строительство.
  2. **Максимальная свобода действий**
    - i. Учитывая тот факт, что отдельные министерства значительно лучше, чем министерство финансов, осведомлены о деталях осуществляемой ими деятельности, им предоставляется максимальная свобода действий при выборе направлений для расходования выделенных бюджетов. Так, министерствам разрешено засчитывать в счет бюджетов будущих лет предназначенное им субсидирование, в котором отсутствует необходимость в соответствующем году. Кроме того, министерства имеют возможность брать займы денежные средства в счет бюджетов будущих лет для обеспечения более важных текущих потребностей. Также министерствам предоставлены более гибкие условия для переноса более 5 % неизрасходованных бюджетов на следующий год.

ii. Такая гибкость повышает мотивацию министерств в процессе поиска более инновационных и рентабельных способов достижения желаемых результатов в рамках своих бюджетов. Система общего блокового бюджетирования обеспечивает министерствам свободу выбора в отношении распределения и расходования средств операционного бюджета и выделенных средств на развитие.

### **3. Оценка затрат**

i. Помимо обеспечения правильного распределения бюджетных средств правительство также находится в непрерывном поиске возможностей для лучшего вложения и максимальной отдачи от средств налогоплательщиков. Такой подход к бюджетированию выражается фразой: *"Распорядитесь самым лучшим образом тем, что мы можем вам дать"*. Министерства обязаны определять приоритет своих мероприятий, исходя из наилучшего соотношения затрат и пользы для экономики, результатов в социальной сфере или сфере безопасности.

ii. Для повышения осведомленности об истинной или полной стоимости каждого ресурса, использованного министерством, министерством финансов была введена концепция управления ресурсами, в которой учет затрат и доходов ведется не на момент их возникновения, а на основе полного финансирования.

### **4. Стремление к превосходству**

i. Правительство признает, что для достижения превосходства требуются управляемые непрерывные изменения, позволяющие соответствовать новым требованиям и растущим потребностям. Концепция "Государственная служба 21-го века" (PS21) была представлена в 1995 году и стала катализатором изменений в сфере общественных услуг Сингапура. Стратегическая цель руководящей идеи, постулирующей непрерывные изменения, выражается в стремлении "Успеть в будущее". Все государственные служащие обязаны "Быть готовыми к переменам, предвидеть перемены и осуществлять перемены" (*Welcome Change, Anticipate Change, Execute Change*).

ii. В основе концепции PS21 лежит принцип эффективности и экономии, определяемых отношением и перспективами, когда должностные лица на местах лучше других осведомлены о том, когда есть риск потратить ресурсы впустую и когда имеется потенциал для улучшений. Готовность рассмотреть и принять идеи, исходящие от должностных лиц на каждом уровне, и обеспечение должного признания повышают открытость сотрудников к стратегическим и радикальным изменениям, инициированным высшим руководством.