

**Государственный Университет – Высшая Школа Экономики (Россия)  
Школа государственного управления – Университет штата Индиана (США)**

**ПАРТНЕРСКИЙ ПРОЕКТ  
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»**

Препринт WP8/2007/03

Серия WP8

Государственное и муниципальное  
управление

Москва  
ГУ ВШЭ  
2007



Издание осуществлено в рамках  
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ  
«Формирование системы аналитических компетенций  
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Редакторы серии WP8  
«Государственное и муниципальное управление»  
*А.В. Клименко, А.Г. Барабашев*

Партнерский проект «Государственное управление»: Препринт WP8/2007/03. —  
П18 М.: ГУ ВШЭ, 2007. — 72 с.

В работе представлены результаты совместных исследований, проведенных Факультетом государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, Институтом проблем государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ и Школой государственного управления Университета штата Индиана с октября 2006 г. по май 2007 г. в рамках проекта сотрудничества ГУ ВШЭ и Университета Индианы, финансируемого USAID. Рассматриваются три основные темы, по которым были проведены исследования: 1) Коррупция в бюджетном процессе: проблемы измерения и оценки; 2) Создание и использование эффективных систем бенчмаркинга результативности деятельности (в том числе в процессе применения результативных контрактов с поставщиками бюджетных услуг в России); 3) Прозрачность и подотчетность в бюджетном процессе.

В каждом тематическом блоке раскрывается содержание проведенных исследований и даются рекомендации по совершенствованию российской практики государственного управления с использованием американского опыта.

УДК 351/354  
ББК 67.401

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте  
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx>.

## Содержание

<b>Часть 1.</b> Общее описание партнеров и проекта.....	4
<b>Часть 2.</b> Коррупция в бюджетном процессе: проблемы измерения и оценки. Резюме.....	13
<b>Часть 3.</b> Создание и использование эффективных систем бенчмаркинга результативности деятельности (в том числе в процессе применения результативных контрактов с поставщиками бюджетных услуг в России). Резюме.....	22
<b>Часть 4.</b> Прозрачность и подотчетность системы государственных финансов: достижения и стратегические возможности Российской Федерации. Резюме.....	30

## Часть 1. Общее описание партнеров и проекта

### 1. Государственный университет – Высшая школа экономики (Россия)

ВШЭ была основана в 1992 г. по инициативе российских экономистов (Е.Г. Ясин, Я.И. Кузьминов) и членов Правительства Российской Федерации (Е.Т. Гайдар, А.Н. Шохин и др.) с целью более эффективного проведения экономической реформы и реформ государственного управления в России посредством подготовки профессионалов в области экономики и других социальных наук, а также проведения академических исследований, консультаций и экспертизы в названных областях. Подготовленные в ВШЭ профессионалы должны быть способны внести вклад на всех уровнях принятия государственных решений и вести программы дополнительного профессионального образования. Две основные функции ВШЭ заключаются в 1) образовательной подготовке нового поколения профессионалов; 2) формировании коллективов экспертов, способных как проводить академические исследования, так и обеспечивать необходимую экспертизу по заказам государственных органов Российской Федерации в областях административной реформы, реформы государственной службы, бюджетной реформы и др.

В 1995 г. ВШЭ получила статус государственного университета (ГУ ВШЭ). Используя потенциал сотрудничества с ведущими европейскими университетами (Эразмский университет (Роттердам), Сорбонна (Париж), Лондонская школа экономики), ГУ ВШЭ за короткий срок смог стать лидирующим университетом России в области экономики, социальных и политических наук. В настоящее время ГУ ВШЭ представляет собой принципиально новый тип образовательного учреждения. Наличие филиалов в Нижнем Новгороде, Перми, Санкт-Петербурге позволяет ГУ ВШЭ быть неразрывно связанным с потребностями регионов России, обеспечивая их новыми кадрами и помогая формировать видение необходимых реформ. ГУ ВШЭ активно развивает свои филиалы, чтобы они полностью соответствовали статусу лидирующих образовательных учреждений в регионах России.

ГУ ВШЭ обеспечивает экспертизу по всем направлениям, жизненно важным для федеральных и региональных государственных органов в их усилиях по реализации административной реформы и реформы государственной службы. Государственная служба, политический анализ, экономика, финансы и налогообложение, бюджетирование, проблема государственной коррупции, менеджмент, экономическая и финансовая социология и поведение, природоохранная и образовательная политика и соответствующие разработки находятся в поле зрения экспертов ГУ ВШЭ и предлагаются для ис-

пользования при выработке государственных решений соответствующими государственными органами. Кроме того, ГУ ВШЭ удалось установить международные контакты и партнерские отношения, позволяющие усилить экспертный и академический потенциал преподавателей, сотрудников и студентов Университета.

В настоящее время в состав ГУ ВШЭ входят 11 факультетов, 10 исследовательских институтов и центров. Более 14500 студентов обучаются в 4 кампусах в Москве, Нижнем Новгороде, Санкт-Петербурге, Перми. В ГУ ВШЭ работают около 700 преподавателей, включая 136 профессоров. Научно-преподавательский состав ГУ ВШЭ обладает высоким исследовательским потенциалом в области экономики, являющимся платформой для осуществления анализа в прикладных областях и дисциплинах публичной политики. ГУ ВШЭ позиционирует себя как экспертно-образовательный центр, активно участвующий в выработке стратегии дальнейшего социально-экономического развития Российской Федерации.

Стратегию развития ГУ ВШЭ определяют два ключевых приоритета:

- стать исследовательским университетом международного уровня, в том числе посредством увеличения объема исполняемых исследовательских и прикладных проектов;
- полностью интегрироваться в международное образовательное и исследовательское пространство, укрепляя в то же время позиции в российском образовании и науке.

Более полную информацию о ГУ ВШЭ можно найти на веб-сайте [www.hse.ru](http://www.hse.ru)

### 2. Факультет государственного и муниципального управления (ФГиМУ) и Институт проблем государственного и муниципального управления (ИПГМУ)

Факультет государственного и муниципального управления (ФГиМУ) был основан весной 2003 г. В настоящее время на факультете обучаются более 400 студентов, в том числе по программе подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления (5 лет обучения) и подготовки магистров по ГиМУ (2 года обучения).

Факультет готовит специалистов в следующих областях:

- Государственная служба (в федеральных государственных органах и в государственных органах субъектов Российской Федерации).
- Муниципальная служба.
- Работа на административных должностях в организациях общественного сектора.

- Работа в международных организациях и органах управления на управленческих должностях.
- Работа в некоммерческих организациях на должностях менеджеров.
- Исследовательская и преподавательская работа в области государственного и муниципального управления.
- Аналитическая работа в области административного управления в различных аналитических структурах.
- Работа в других организациях в структурных подразделениях, ответственных за осуществление взаимодействия с государственными и муниципальными органами.

Подготовка специалистов по государственному и муниципальному управлению на ФГиМУ основывается на триаде «экономика – управление – право». В ГУ ВШЭ акцент делается на изучении экономики, поскольку в настоящее время необходимо экономическое обоснование принимаемых государственных управленческих решений. Образование, полученное на ФГиМУ, гарантирует его обладателям высокий уровень знания экономики. Студенты ФГиМУ изучают микро- и макроэкономику, теорию и практику управления государственными финансами, городскую экономику, эконометрику, бюджетирование и бюджетный процесс, социально-экономическую статистику, экономическую социологию, экономику труда, бухгалтерский учет и аудит. В процессе обучения студенты осваивают теорию управления, сравнительное государственное управление, теорию и практику административной реформы, управление персоналом, управление проектами и другие управленческие дисциплины. Блок правовых дисциплин, изучаемых в период обучения на факультете, включает все основные разделы юриспруденции, с особым акцентом на конституционном, административном, бюджетном и муниципальном праве. Изучение правовых дисциплин предполагает не только знакомство с теорией, но и правоприменительную практику. Для успешной работы по окончании ФГиМУ в процесс преподавания включено изучение процедурных аспектов административной работы, порядка и содержания подготовки нормативных правовых актов, правовой оценки проектов административных документов. Серьезный уровень овладения математическими дисциплинами позволяет студентам применять различные математические (вариационные, статистические и др.) методы анализа социальной и экономической политики. Интенсивное изучение иностранных языков (обязательное изучение английского языка и второго иностранного языка по выбору студента) дает возможность активно включаться в процесс международного сотрудничества. В процессе обучения активно применяются зарубежные учебные пособия и теоретические работы, анализируются зарубежные административные реформы.

Студенты ФГиМУ проходят практику в государственных органах и ведущих аналитических центрах, включая Администрацию Президента Российской Федерации, Аппарат Правительства Российской Федерации, Государственную Думу и Совет Федерации Государственного собрания Российской Федерации, Минэкономразвития России, другие государственные органы, Институт проблем государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, Институт экономики города и др. Для студентов существует возможность прохождения практики и участия в образовательных программах с зарубежными партнерами, рядом ведущих университетов Великобритании, Китая, США, Франции.

В состав ФГиМУ входят 8 кафедр: теории и практики государственного управления; государственных финансов; экономики города и муниципального управления; государственной и муниципальной службы; местного самоуправления; теории организаций; управления наукой и инновациями; государственных и муниципальных заказов.

Занятия со студентами ФГиМУ ведут более 40 профессоров и преподавателей факультета, среди которых много известных практиков и экспертов, представляющих различные государственные органы: Администрацию Президента Российской Федерации и Аппарат Правительства Российской Федерации, Государственную Думу и Совет Федерации Государственного собрания Российской Федерации (в том числе председатель Комитета по бюджету, профессор Е.В. Бушмин), Министерство финансов Российской Федерации (в том числе Министр финансов Российской Федерации, профессор А.Л. Кудрин), Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (в том числе бывший первый заместитель Министра труда Российской Федерации, профессор В.А. Январев), Министерство науки и образования Российской Федерации (в том числе бывший Министр науки Российской Федерации, профессор Б.Г. Салтыков), Федеральный антимонопольный комитет (в том числе заместитель главы Комитета, профессор А.Ю. Цариковский), и др.

Факультет образует единый научно-образовательный центр с Институтом проблем государственного и муниципального управления (ИПГМУ) ГУ ВШЭ: многие студенты принимают участие в проектах ИПГМУ в качестве экспертов, а также проходят практику в ИПГМУ. Ряд сотрудников ИПГМУ ведут занятия со студентами ФГиМУ.

Без профессионального сопровождения сотрудников Института невозможно представить эффективную работу таких экспертных органов, как Комиссия по вопросам совершенствования госуправления при Президенте Российской Федерации, Правительственная комиссия по повышению эффективности бюджетных расходов, Правительственная комиссия по проведению административной реформы и др. Разработки Института

продвигаются в регионы – в семи регионах (Пермская область, Красноярский край, С.-Петербург, Самарская и Саратовская области, Таймырский АО, Республика Чувашия) подготовлены и реализованы комплексные эксперименты, позволяющие тиражировать новые управленческие технологии и решения в условиях реформирования госуправления и госслужбы. ИПГМУ является консультирующей организацией для ряда федеральных министерств Российской Федерации: Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Минобороны, Мининформтехнологий и коммуникаций, Минобрнауки, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Счетной Палаты и др.

Основными направлениями деятельности ИПГМУ являются:

- Подготовка концепций и проектов нормативных правовых актов, связанных с реформой исполнительной власти, отраслей бюджетной сферы, федеративных отношений, местного самоуправления.
- Проведение аналитических и научных исследований в области реформирования государственного управления.
- Экспертная поддержка деятельности органов исполнительной власти, комиссий, советов и рабочих групп.
- Оказание консультационных услуг федеральным и региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления, в том числе подготовка и проведение экспериментов и пилотных проектов.
- Разработка и реализация образовательных программ для государственных и муниципальных служащих.

В числе разработок, характеризующих вклад ИПГМУ в реформы государственного управления Российской Федерации, можно отметить разработку стратегических документов, определяющих рамки административной реформы и реформы госслужбы – в частности, Концепцию реформирования системы государственной службы РФ (2001 г.), федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.), «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (2004 г.), соответствующие Указы Президента Российской Федерации (включая федеральную программу «Реформирования государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» и ее продолжение на 2006–2007 гг.), «Концепции применения административных регламентов ФОИВ», проекты Концепции «Типового регламента ФОИВ» и «Регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», концепции и проекты законов «Об административных регламентах», «О стандартах государственных услуг», «О муниципальной службе Российской Федерации».

ИПГМУ вносит весомый вклад в экспертизу различных социальных проектов по заказам Общественной палаты Российской Федерации.

Подробная информация о ФГиМУ и ИПГМУ представлена на веб-сайтах:  
<http://new.hse.ru/C11/gosmunuprav/default.aspx>  
и <http://new.hse.ru/sites/ipamm/default.aspx>

### **3. Школа государственного управления, Университет штата Индиана (США)**

Университет Индианы был основан в 1820 г., спустя всего четыре года после того, как Индиана стала одним из штатов. Среди других высших учебных заведений Университет Индианы выделяется своими приоритетами – международное образование и государственное управление. В сфере международного образования Университет предлагает 8 учебных программ по регионоведению (включая программы известного Института России и Восточной Европы), более 60 языковых программ, около 50 программ обмена с зарубежными вузами. К осени 2006 г. в Университете обучалось более 92 600 студентов, магистров и аспирантов на восьми кампусах штата. Таким образом, Университет Индианы является одним из самых крупных вузов США. В университете учатся студенты из всех 50 штатов и более 130 зарубежных стран. Университет Индианы предлагает лучшие в мире условия для исследовательской работы: 6 млн. научных книг и журналов и 34 тыс. периодических изданий, а также хранилище огромного количества государственных документов.

Школа государственного управления, входящая в состав Университета Индианы, осуществляет обучение и ведет исследовательскую работу в области государственного управления. За время своего существования с 1972 г. Школа вошла в тройку лучших школ данного направления в США (и стала самой лучшей школой среди государственных вузов); она входит в десятку лучших школ по программам политики в области окружающей среды, информационного и технологического менеджмента, управления НГО, государственных финансов, государственного управления и анализа государственной политики. Наиболее развитыми сферами деятельности Школы являются 8 направлений: политический анализ, политика и управление, государственное финансирование, городское и региональное планирование, судебное право, юриспруденция и государственная безопасность, исследования и политика в области окружающей среды, управление в области здравоохранения. Основной кампус Школы расположен в Блумингтоне, но Школа также ведет обучение по своим программам в пяти других кампусах Университета, включая Индианаполис (столицу штата), Кокомо и северные кампусы в Форт-Вэйн, Гэри и Саут-Бэнд. Предлагаемые степени включают бакалавра, магистра и доктора. В 2006 г. в Блумингтонской Школе обучалось около 1000 студентов, 350 магистров и около 80 докторов.

Школа также предлагает программы повышения квалификации, которые проводятся в самых разных штатах от Вашингтона Ди Си до штата Вашингтон. Таким образом, преподаватели Школы имеют богатый опыт работы на других образовательных площадках. В Блумингтонском кампусе Школы работают более 50 штатных преподавателей, более 55 штатных преподавателей трудятся в других кампусах Университета.

С момента своего основания Школа играет ведущую роль в мире по разработке программ в области государственной политики и государственного управления. В числе ее заслуг – создание профессиональной ассоциации школ государственного управления (которая также является международной ассоциацией по аккредитации) – Национальной ассоциации школ государственного управления. Одним из первых начинаний Школы была помощь в создании Национального института развития администрирования в Таиланде. За время своего существования Школа реализовала ряд важных начинаний, имеющих международное значение:

- Создание программы магистратуры по госуправлению в Севилье и Мадриде в поддержку демократических реформ в Испании.
- Разработка программы МРА в Боливии.
- Создание первой программы МРА в Болгарии.
- Содействие институциональному строительству Верховной Рады (парламент) на Украине.
- Содействие осуществлению реформ в области управления городским хозяйством, государственных финансов, бюджетных процессов и межгосударственных отношений в России, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Азербайджане и других странах СНГ.
- Создание программы, объединяющей МРА и центрально-евразийские исследования, и предполагающей получение студентами кредитов МРА за курсы, пройденные по этой программе.
- Активное участие в программах Эдмунда С. Маски, Рона Брауна, Сороса и прием на обучение специалистов по государственному управлению среднего звена из Центральной и Восточной Европы, бывшего Советского Союза и Монголии.
- Проведение учебных программ для налоговых инспекторов из России, Боснии и Литвы.
- Зачисление на обучение добровольцев из корпуса мира, вернувшихся из стран СНГ, Центральной и Восточной Европы (более чем какое-либо другое учебное заведение США).
- Организация курсов по экономике переходного периода, государственным реформам в странах переходного периода, вопросам окружающей среды в бывшем СССР и государственным финансам в странах переходного периода.

Школа сотрудничает с ГУ ВШЭ по проекту в области анализа государственных программ. В Школе также издается журнал «Политический анализ и управление», являющийся одним из самых престижных научных изданий в США. На страницах журнала публикуются наиболее актуальные исследовательские работы по политическому анализу. Главный редактор журнала, профессор Морин Пирог, является также директором совместного проекта ГУ ВШЭ и Университета Индианы.

Сотрудники Школы, участвующие в проекте, оказывают консалтинговые и исследовательские услуги на всех уровнях правительства США. Только на федеральном уровне эта команда работала с Департаментом здравоохранения и медицинских услуг, Счетной Палатой, Департаментом управления и бюджетирования, Агентством защиты окружающей среды, Департаментом транспорта, Департаментом обороны и Национальным научным фондом США.

Таким образом, речь идет о партнерстве между двумя вузами, каждый из которых, независимо друг от друга, имеет высокое национальное признание. ГУ ВШЭ обладает развитой институциональной инфраструктурой, отличной репутацией, имеет связи с ключевыми департаментами, определяющими государственную политику, что, безусловно, будет способствовать успешному развитию данного партнерства. Школа государственного управления имеет богатый опыт в области политического анализа и распространения результатов. Более того, почти все участники данного проекта, представляющие Школу, в разное время имели опыт работы в России, и все, в той или иной степени, имеют представление о контексте, в котором работают их российские коллеги.

Дополнительную информацию о Школе государственного управления Университета Индианы можно найти на сайте Университета:

[www.iu.edu/~speaweb/about/index.php](http://www.iu.edu/~speaweb/about/index.php)

#### 4. Описание совместного проекта

В октябре 2005 г. между Школой государственного управления Университета Индиана (2-я позиция в рейтинге школ по государственному управлению университетов США), с одной стороны, и ФГиМУ и ИПГМУ ГУ ВШЭ – с другой стороны, было подписано соглашение о сотрудничестве. Университет штата Индиана получил финансирование от USAID для создания Центра политического анализа. В рамках проекта планируется проведение образовательного тренинга для преподавателей ФГиМУ и сотрудников ИПГМУ профессорами Университета Индианы в Москве, а также (в числе прочего) ряд краткосрочных и долгосрочных образовательных ви-

зитов российских партнеров в Университет штата Индиана. Проект также позволил получить помощь в разработке образовательных программ для ФГиМУ и ИПАММ.

Партнерский проект включает три основных компонента:

1. Реализация четырех программ повышения квалификации для преподавателей, исследователей, аспирантов и магистров ГУ ВШЭ по направлениям: «Анализ рисков», «Оценка программ», «Анализ затрат», «Управленческие технологии».
2. Разработка плана для ГУ ВШЭ по распространению результатов проекта.
3. Проведение трех совместных исследовательских проектов по проблемам коррупции, прозрачности в бюджетном процессе и benchmarking. Результаты этих исследований представлены в настоящей работе.

## 5. План по распространению результатов

Цели Плана предполагают:

- Создание объединенного бренда ГУ ВШЭ.
- Применение Плана к различным исследовательским продуктам, производимым ГУ ВШЭ.
- Улучшение взаимодействия с другими организациями по предложению производимых ГУ ВШЭ исследовательских и образовательных продуктов.
- Улучшение имиджа ГУ ВШЭ как ведущего центра подготовки будущих государственных служащих.
- Распространение представлений о ГУ ВШЭ как лучшем российском центре по проведению тренингов государственных служащих по программам реформирования государственной службы.

План по распространению результатов совместного проекта концентрируется на том, чтобы сделать доступными проведенные исследования и экспертизу для всех значимых реципиентов. Основной целью данного Плана является намерение увеличить доступность исполняемых ГУ ВШЭ значимых публичных работ и их использование в практике реформ. Поскольку приоритеты средств массовой коммуникации и информации в России отличаются от существующих в США, целевой аудиторией данного Плана являются группы выработки политических решений, политики, официальные лица и средства массовой информации, причем предполагается доведение этой информации до ее получателей в оптимальной для выработки решений форме.

## Часть 2. Коррупция в бюджетном процессе: проблемы измерения и оценки. Резюме

### Введение

В последние годы проблема коррупции в бюджетном процессе привлекает все более пристальное внимание исследователей и практиков государственного управления. В аналитических отчетах, научных статьях, пособиях и руководствах предлагаются различные меры по совершенствованию национальных систем управления государственными финансами и противодействию коррупции. В данном отчете мы рассматриваем лишь один аспект этой масштабной проблемы – измерение коррупции и оценку антикоррупционных программ.

Измерение коррупции является важным элементом любой антикоррупционной стратегии. Надежные показатели необходимы как для диагностики ситуации на момент начала преобразований, так и для мониторинга хода реформ. В то же время измерение коррупции представляется весьма непростой задачей в силу целого ряда причин. Например, на сегодняшний день отсутствует общепринятое определение понятия «коррупция», таким образом, сам объект измерения остается не вполне ясным. Кроме того, сбор данных о коррупции зачастую осложняется нежеланием участников коррупционных взаимодействий раскрывать соответствующую информацию. Несмотря на это, за последние 15–20 лет появилось множество подходов к измерению коррупции. Некоторые из них получили широкую известность и неоднократно применялись на практике.

В первых трех разделах данного отчета рассматриваются три основных типа инструментов измерения коррупции: «объективные» индикаторы, т.е. официальные статистические данные о коррупции; субъективные индикаторы, т.е. данные, полученные в ходе социологических опросов; и контрольные листы, т.е. списки контрольных вопросов, используемые для оценки системы антикоррупционных мер. В четвертом разделе обсуждаются возможности применения этих инструментов для измерения коррупции в бюджетном процессе. В заключительном разделе предлагается набор рекомендаций, основанных на результатах анализа.

### «Объективные» индикаторы

«Объективность» показателей коррупции означает, что они основаны не на мнениях граждан и не на их личном опыте вовлеченности в коррупционные взаимодействия, а на верифицируемых статистических данных. По

сравнению с различными опросами восприятия коррупции, «объективные» показатели обычно более достоверны и менее подвержены ошибкам измерения. Существует несколько видов статистических данных, релевантных для измерения коррупции. Наиболее часто используются данные о юридических действиях в отношении лиц, обвиняемых в коррупции, в частности, об их уголовном преследовании. В подавляющем большинстве стран меры ответственности за наиболее серьезные формы коррупции закреплены в уголовном законодательстве. Определенные государственные органы, включая специализированные антикоррупционные институты, наделены правом обнаруживать и расследовать предполагаемые случаи коррупции и выступать в суде в качестве стороны обвинения по коррупционным делам. В рамках процедур отчетности такие государственные органы часто создают обширные базы данных лиц, имеющих отношение к коррупции. Например, ежемесячные или ежегодные отчеты антикоррупционных органов обычно содержат сведения о числе предъявленных обвинений в коррупции, соответствующих судебным разбирательствам и обвинительным приговорам. С развитием этического регулирования государственной службы важным источником информации о недолжном поведении государственных служащих также стали данные о дисциплинарном преследовании за нарушение этических правил и стандартов служебного поведения. Результаты аудитов и внутренних проверок являются еще одним видом «объективных» показателей коррупции.

В настоящее время «объективные» показатели достаточно редко применяются при изучении коррупции. Несмотря на это, мы сочли необходимым обсудить в отчете отдельные примеры их использования. Некоторые исследователи считают, что «объективные» показатели являются надежным средством измерения коррупции. В частности, существуют работы, в которых такой показатель, как доля обвинительных приговоров, т.е. отношение числа обвинительных приговоров по коррупционным делам к численности населения страны, фактически рассматривается как синоним реального уровня коррупции. Тем не менее большинство исследователей относятся к «объективным» показателям с гораздо меньшим доверием и предпочитают использовать их не столько для измерения коррупции, сколько для косвенной оценки результатов антикоррупционных реформ. Например, статистические данные позволяют оценить, какой процент должностных лиц смог сохранить свои посты после того, как в отношении них были проведены расследования по обвинениям в коррупции.

Подобное недоверие объясняется в первую очередь трудностями интерпретации статистических данных. Наиболее существенный недостаток состоит в том, что изменение «объективных» показателей далеко не всегда соответствует изменению реального уровня коррупции. Причиной увеличения

числа расследований, судебных разбирательств и обвинительных приговоров по коррупционным делам может быть как рост коррупции, так и множество других обстоятельств, например, изменение определения коррупции, увеличение ресурсов правоохранительных органов, принятие нового законодательства, заинтересованность руководства страны в антикоррупционных реформах и т.д. Для того чтобы статистические данные стали действительно надежным средством измерения коррупции, необходимо учитывать и тщательно анализировать все указанные факторы.

## Субъективные показатели

Недостатки, присущие «объективным» средствам измерения коррупции, привели к тому, что в последние годы исследователи в основном сделали акцент на субъективные показатели, т.е. на результаты социологических опросов, посвященных коррупции. Такие опросы классифицируются в отчете по нескольким основаниям.

- *Во-первых*, социологические опросы преследуют разные цели. Опросы могут быть частью научного исследования; могут применяться для оценки коррупционных рисков, с которыми сталкиваются потенциальные, особенно, иностранные инвесторы; могут использоваться для анализа необходимости и наилучших путей предоставления международной донорской поддержки национальных программ. Кроме того, социологические опросы проводятся для того, чтобы оценить степень удовлетворенности граждан проводимыми реформами, в том числе и антикоррупционными.
- *Во-вторых*, конкретный объект измерения социологических опросов, посвященных коррупции, может различаться. Большинство опросов направлены на измерение уровня и распространенности коррупции в стране, однако, в действительности, они оценивают разные аспекты коррупции и, соответственно, включают разные вопросы. Объектом измерения могут выступать средний размер взятки; виды государственных органов, наиболее подверженных коррупции; виды функций государственных органов, выполнение которых обычно предполагает вовлечение в коррупционные взаимодействия; основные каналы и способы «захвата государства» и т.д.
- *В-третьих*, социологические опросы, посвященные коррупции, можно классифицировать в соответствии с видом респондентов. Некоторые формы коррупции могут быть эффективно измерены посредством опроса рядовых граждан (например, «мелкая» коррупция), тогда как оценка других аспектов требует опроса представителей бизнес-сообщества (коррупция в процессе государственных закупок), экспертов

(специфические особенности национальной антикоррупционной системы) или должностных лиц (хищение средств).

- *В-четвертых*, в зависимости от числа источников, используемых при разработке показателей коррупции, они подразделяются на индивидуальные и сводные. Обычно при составлении сводных показателей объединяются данные нескольких индивидуальных показателей, проводится процедура стандартизации для обеспечения сопоставимости данных и подсчитывается среднее значение стандартизованных показателей.
- *В-пятых*, субъективные индикаторы различаются в зависимости от того, на чем основаны ответы респондентов. В некоторых социологических опросах респондентов просят сообщить о личном опыте вовлеченности в коррупционные взаимодействия. Однако в большинстве случаев исследуется восприятие коррупции, т.е. мнение респондентов по различным проблемам, связанным с коррупцией. Очевидно, что личный опыт является лишь одним из многих факторов, влияющих на восприятие.

Эти и другие классификации социологических опросов, посвященных коррупции, обсуждаются в отчете с использованием многочисленных примеров. При этом основное внимание уделяется сфере применимости, сильным и слабым сторонам различных субъективных показателей коррупции, а также специфическим методам сбора и обработки данных (выборке, интервьюированию, стандартизации, количественной оценке). Примеры рассмотренных субъективных показателей включают как наиболее известные международные индексы коррупции, такие как ИВК и Барометр мировой коррупции Трансперенси Интернешнл, Исследование деловой среды и эффективности предприятий (BEEPS) Всемирного банка, Международный опрос жертв преступлений, так и менее известные инструменты измерения коррупции, используемые в отдельных странах, например Индекс восприятия порядочности Независимой комиссии по борьбе с коррупцией Кореи, вопросник «Ценности как часть ежедневной работы» для государственных органов Финляндии и т.д.

Особое значение в отчете придается пятой классификации, т.е. различиям между опросами восприятия и личного опыта. Эти различия позволяют, в частности, увидеть некоторые недостатки, «органически» присущие субъективным показателям как средству измерения коррупции. Дело в том, что на восприятие коррупции влияет множество факторов, например, слухи, сообщения в СМИ, определенные характеристики страны проживания респондента, его психологические установки и черты характера. Таким образом, причинно-следственная связь между личным опытом участия респондента в коррупционных взаимодействиях и присущим ему

восприятием коррупции отнюдь не является очевидной. В результате, многие исследователи не считают данные социологических опросов надежным показателем реального уровня коррупции. Что касается опросов личного опыта, то они представляются более релевантными и однозначно интерпретируемыми, однако их проведение сопряжено с серьезными методологическими трудностями.

## Контрольные листы

Проблемы использования статистических данных и результатов социологических опросов для измерения коррупции побуждают исследователей изменить сам объект оценки. Вместо того чтобы пытаться измерить труднорулимый уровень коррупции, некоторые авторы предпочитают сконцентрироваться на анализе антикоррупционных инициатив. При разработке антикоррупционных программ для государственных органов предполагается, что существуют некие институты, правила и процедуры, внедрение которых позволяет ограничить коррупцию. Подобные «общепринятые» меры противодействия коррупции зачастую используются в качестве контрольных точек при оценке антикоррупционных программ. Такой метод оценки получил название «контрольные листы». Контрольный лист представляет собой список вопросов, позволяющих определить, насколько органы власти преуспели во внедрении тех антикоррупционных мер, которые считаются эффективными, а также в устранении тех факторов, которые классифицируются как способствующие коррупции.

Контрольные листы обычно заполняются экспертами или государственными служащими. Таким образом, в строгом смысле слова их можно рассматривать как одну из разновидностей субъективных индикаторов. Однако контрольные листы обладают, по крайней мере, двумя характерными чертами, позволяющими отличить их от других опросов восприятия коррупции. Во-первых, контрольные листы используются не для измерения распространенности коррупционных взаимодействий или для установления среднего размера взятки, а для оценки соответствия существующей системы антикоррупционных мер заданным стандартам. Иными словами, в опросах восприятия основной упор делается на коррупции, тогда как в контрольных листах — на средствах борьбы с коррупцией. Во-вторых, контрольные листы обычно включают как фактические, так и оценочные вопросы. Более того, структурообразующим элементом контрольных листов являются именно фактические вопросы. Они используются для сбора информации об элементах антикоррупционной системы, т.е. о принятых антикоррупционных законах и административных процедурах, о функционирующих антикоррупционных государственных органах и т.д. В свою очередь оценоч-

ные вопросы применяются для того, чтобы оценить насколько эффективно реализуются на практике закрепленные в НПА антикоррупционные меры. Таким образом, субъективные мнения респондентов являются важной, но не единственной составляющей контрольных листов.

В настоящее время многие международные, в том числе и неправительственные организации применяют контрольные листы для надзора за реализацией соглашений в сфере борьбы с коррупцией и для анализа национальных антикоррупционных инициатив. Контрольные листы считаются полезным и удобным инструментом оценки промежуточных результатов антикоррупционных программ, мониторинга хода реформ и сравнительного анализа антикоррупционных систем различных стран. В отчете рассмотрены отдельные примеры контрольных листов, включая вопросник Группы государств против коррупции (GRECO), исследования систем общегосударственной этики поведения Трансперенси Интернешнл, индекс «Глобал Интегрیتی», контрольные листы Всемирной таможенной организации и т.д.

Несмотря на широкое использование контрольных листов, этот метод оценки отнюдь не лишен недостатков. Во-первых, контрольные листы не позволяют оценить, достигли ли антикоррупционные реформы своих конечных целей, т.е. привело ли последовательное внедрение антикоррупционных инициатив к снижению уровня коррупции. Во-вторых, обычно посредством контрольных листов продвигается определенный подход к антикоррупционной реформе. При этом неявно делается далеко не очевидное допущение, что одни и те же меры противодействия коррупции являются в равной степени пригодными для разных стран и культур. В-третьих, контрольные листы зачастую страдают от слишком высокого уровня абстракции, например, с их помощью проверяется наличие определенных видов антикоррупционного законодательства, но не проводится детальный анализ его содержания.

В последнее время появились новые направления развития метода контрольных листов, включая первые попытки их квантификации. Методология использования количественных методов в контрольных листах пока находится в стадии становления, и существующие подходы нередко обнаруживают ряд серьезных недостатков. В отчете проблемы квантификации контрольных листов подробно рассматриваются на примере индекса «Глобал Интегрیتی».

### **Измерение коррупции в бюджетном процессе**

В связи с тем что коррупция в бюджетном процессе представляет собой комплексное и многоаспектное явление, для ее измерения могут применяться все три рассмотренных ранее метода.

При оценке коррупции в бюджетном процессе государственные органы обычно используют статистические данные, подготовленные институтами финансового надзора и аудита. В частности, в России Счетная Палата РФ и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора РФ регулярно выпускают отчеты и иные документы, содержащие информацию о результатах проведенных ими контрольных мероприятий. Данные, включаемые в подобные отчеты, например, число выявленных случаев нецелевого использования средств или число материалов, переданных в Генеральную прокуратуру РФ, в целом аналогичны информации, предоставляемой государственными органами контроля и аудита в других странах. Тем не менее, как было показано ранее, статистические данные о коррупции едва ли могут рассматриваться как надежный показатель эффективности антикоррупционных инициатив. «Объективные» индикаторы могут применяться, хотя зачастую косвенно, в исследовательских целях, но они не должны выступать в качестве единственного или даже основного средства измерения коррупции.

Что касается субъективных индикаторов, то некоторые опросы восприятия включают отдельные вопросы, которые могут быть использованы для оценки коррупции в бюджетном процессе. Обычно такие вопросы затрагивают сферы государственных закупок, налогообложения, предоставления государственных услуг, т.е. те элементы бюджетного процесса, которые предполагают взаимодействие граждан или коммерческих организаций с органами государственной власти. В результате, не уделяется должного внимания другим важным аспектам коррупции в бюджетном процессе, например, «захвату государства» в процессе подготовки проектов бюджетов, их рассмотрения и утверждения.

Подобная «односторонность» субъективных индикаторов объясняется достаточно просто, если принять во внимание тот факт, что типичными респондентами опросов восприятия коррупции являются представители бизнес-сообщества и рядовые граждане. Данные категории респондентов могут иметь представление о тех видах коррупции, с которыми они сталкиваются при получении государственных услуг или при заключении контрактов с государственными органами, однако они обычно не располагают детальной и достоверной информацией о «внутренних» стадиях бюджетного процесса. В то же время те представители коммерческих структур и государственных органов, которые обладают сведениями о «большой» коррупции, как правило, не склонны раскрывать такую информацию. Проблема измерения «большой» коррупции и, особенно, тех видов коррупции, которые не связаны с взаимодействием граждан с представителями государственных органов, нуждается в дальнейшем анализе и обсуждении.

В целом, известные на данный момент субъективные показатели достаточно редко применяются для анализа проблем, непосредственно относящихся к коррупции в бюджетном процессе. Эта тема почти никогда не является самостоятельным объектом социологического исследования.

Отличие от опросов восприятия коррупции, существует целый ряд контрольных листов, посвященных именно управлению государственными финансами. Некоторые контрольные листы используются для того, чтобы оценить, соответствует ли система управления государственными финансами конкретной страны определенным критериям. Одним из наиболее ярких примеров подобных инструментов является Система оценки эффективности управления государственными финансами (СОЭ УГФ), разработанная в рамках программы «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (PEFA). В отчете рассматриваются наиболее важные особенности СОЭ УГФ, в частности, специфическая методология квантификации. Другие контрольные листы применяются для оценки отдельных элементов и характеристик системы управления государственными финансами, включая те из них, которые признаются критически важными для предотвращения коррупции. В отчете рассмотрены примеры проектов «Открытый бюджет» и «Независимость высших контрольных органов».

Большинство «объективных» показателей, социологических опросов и контрольных листов представляют собой средства измерения коррупции и оценки эффективности антикоррупционных реформ на макроуровне, как правило, на уровне страны в целом. Однако такой подход имеет важные ограничения. Например, оценка на макроуровне часто не позволяет объяснить различия в поведении индивидуумов и организаций, действующих в рамках одной и той же институциональной структуры. В связи с этим появились новые инструменты для измерения коррупции на микроуровне, некоторые из которых используются для оценки коррупции в бюджетном процессе. Одним из наиболее характерных примеров является Методика отслеживания государственных расходов (PETS). С помощью данной Методики проводится анализ движения ресурсов через различные уровни системы государственного управления страны, для того чтобы оценить, какая часть выделенных из бюджета средств реально доходит до государственных органов, ответственных за предоставление государственных услуг. В отчете кратко рассматриваются ключевые особенности и примеры применения Методики отслеживания государственных расходов.

## Рекомендации

На основании проведенного анализа был разработан список рекомендаций по измерению коррупции в российском бюджетном процессе.

1. *Статистические данные, предоставляемые Счетной Палатой РФ, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора РФ и другими государственными органами, не должны рассматриваться как основное средство измерения коррупции в российском бюджетном процессе. Несмотря на то что «объективные» показатели могут использоваться в исследованиях коррупции, их полезность вызывает серьезные сомнения.*
2. *Должны быть разработаны новые опросы восприятия/опыта, посвященные непосредственно коррупции в бюджетном процессе. В настоящее время некоторые социологические исследования содержат отдельные релевантные вопросы, которые могут послужить образцами при подготовке новых средств измерения, однако полноценные узконаправленные субъективные показатели коррупции в бюджетном процессе пока отсутствуют.*
3. *Должны быть проанализированы все международные обязательства РФ в сфере антикоррупционной политики и управления государственными финансами. Если международные организации, членом которых является Россия, разработали контрольные листы для мониторинга соблюдения таких обязательств, необходимо обеспечить участие нашей страны в процедурах оценки и проведение необходимых исследований.*
4. *В дополнение к участию в процедурах оценки международных организаций, необходимо обеспечить участие в проектах измерения коррупции, реализуемых наиболее крупными и известными неправительственными организациями. В настоящее время существует значительное число специализированных контрольных листов и иных инструментов, разработанных неправительственными организациями для измерения коррупции и оценки системы управления государственными финансами. Некоторые из этих инструментов представляются чрезвычайно полезными для оценки бюджетной реформы в РФ с точки зрения противодействия коррупции.*
5. *На основании принятых и находящихся в стадии разработки концепций и программ административной реформы, реформы государственной службы и бюджетной реформы должны быть разработаны новые контрольные листы. Такие контрольные листы обязательно должны включать антикоррупционный компонент. Методология оценки результатов реформы должна разрабатываться одновременно с концепцией, программой и планом мероприятий реформы.*
6. *Социологические исследования на микроуровне должны применяться для измерения коррупции в бюджетном процессе РФ. Использование таких инструментов, как Методика отслеживания государственных расходов*

*(PETS), позволит более точно оценить степень эффективности выполнения различных программ российских государственных органов.*

- 7. Должна проводиться регулярная антикоррупционная экспертиза законодательства, регулирующего бюджетный процесс в РФ. Кроме того, должны применяться иные методы оценки коррупционных рисков и предупреждения коррупции.*

### **Часть 3. Создание и использование эффективных систем бенчмаркинга результативности деятельности (в том числе в процессе применения результативных контрактов с поставщиками бюджетных услуг в России). Резюме**

Принципы управления по результатам (управления результативностью деятельности) находят все большее применение на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления в России. Однако данный процесс в большинстве случаев происходит в условиях отсутствия адекватной методической поддержки. Имеющиеся теоретические знания о типах показателей результативности, оплате по результатам и других отдельных элементах управления по результатам должны быть дополнены большим объемом управленческих знаний, необходимых для использования (а не только создания) информации о результативности деятельности. Базовое стремление проведенного исследования — создать подробный управленческий гид, применимый в любой ситуации, подразумевающей создание систем измерения и управления результатами. Данный «гид» должен объяснить этапы, компоненты, технологии, особенности, а также ситуации, требующие особого внимания в процессе создания и управления системами управления результативностью, начиная от выбора правильного объекта оценки эффективности и корректных показателей и заканчивая заключением и исполнением результативных контрактов.

Вторая часть полной версии доклада содержит примеры применения упомянутого выше «гида» в соответствующих ситуациях, наиболее актуальных в процессе проведения административной реформы, а также других институциональных преобразований в области технологий государственного управления и администрирования. Наиболее характерной особенностью российских прецедентов бенчмаркинга результативности деятельности является то, что они (в отличие от большинства случаев в мировой практике) будут запущены и стимулированы сверху, так как потенциальные участники

бенчмаркинга в настоящий момент испытывают недостаток компетенции, знаний и ресурсов, необходимых для создания подобных систем. В отчете объясняется, как превратить эту особенность в преимущество и в то же время не отклониться от изначальных целей и задач бенчмаркинга результативности деятельности.

### **Основные теоретико-методологические соображения**

Проведенное исследование базируется на предположении, что бенчмаркинг — одно из наиболее практических, конкретных приложений технологии управления по результатам и, соответственно, один из серьезнейших тестов на применимость данной технологии. Бенчмаркинг, в частности, позволяет использовать показатели результативности, выстраивая системы стимулирования и квазиконкуренции, необходимые для российской системы оказания бюджетных услуг. Грамотное (или, наоборот, некорректное) использование элементов результативного управления при создании бенчмаркинг-систем определит, сможем ли мы отпраздновать триумф управления по результатам в государственном управлении или данная технология окончательно потеряет доверие. Также (из мирового опыта) следует отметить, что органы власти используют бенчмаркинг как для совершенствования собственной деятельности, так и для поддержки управленческих изменений в отношениях с организациями, участвующими в оказании бюджетных услуг.

В соответствии с задачами исследования под бенчмаркингом понимается оценка, сопоставительный анализ и передача управленческих новаций, основанные на анализе систем показателей результативности. Данная форма бенчмаркинга также известна как «статистический бенчмаркинг» и является наиболее близкой к технологиям управления по результатам.

Можно обозначить несколько обстоятельств, в связи с которыми данный тип бенчмаркинга является наиболее эффективным не только для случаев, рассматриваемых в исследовании, но и для большинства других ситуаций, связанных с управлением по результатам в системе государственного управления:

- Бенчмаркинг результативности деятельности характеризуется минимальными издержками, связанными с цикличностью. Данная форма бенчмаркинга может проводиться на ежегодной основе без существенного пересмотра условий и механизмов.
- Бенчмаркинг результативности является структурированным и единообразным подходом к анализу различных видов деятельности в государственном управлении. Это делает возможным подключение (в максимальной степени) представителей внешней среды организации к процедурам бенчмаркинга.

- Показатели результативности преподносят всем участникам процесса бенчмаркинга ясные и неопровержимые факты о результативности деятельности, что еще больше способствует интенсивности поиска лучших практик.

Главной управленческой задачей при создании систем управления по результатам и бенчмаркинга результативности является формирование полной и наиболее эффективной стратегии внедрения, и затем точное следование данной стратегии с учетом особенностей каждого этапа преобразований. В результате комбинирования двух существующих систем требований (подход Фернандеза и Рэйни с точки зрения теории организационных изменений и подход Форсайта с точки зрения практики управления по результатам), а также с учетом особенностей рассматриваемых ситуаций, в отчете предложена оптимальная схема создания и поддержания систем управления по результатам и бенчмаркинга результативности.

**Первая стадия** в создании систем бенчмаркинга результативности — это создание «агента изменений», ответственного за разработки показателей результативности, а также координирующего сбор, анализ и использование информации, возникающей в процессе и по результатам бенчмаркинга. В процессе разработки, согласования и планирования внедрения основных параметров системы (участники, показатели, процессы, управленческие последствия бенчмаркинга, правила обработки и анализа данных, формы представления данных) достигается необходимая поддержка высшего руководства. Задача удовлетворения множественных потребностей и обретения внутренней поддержки на данной стадии решается путем включения в структуру «агента изменений» представителей различных заинтересованных сторон (менеджеры и сотрудники участников бенчмаркинга, представители статистических и финансовых органов и т.д.).

**Вторая стадия** — разработка системы показателей результативности, гарантирующей (обеспечивающей) качество показателей и их применимость для решения поставленных задач. Корректный выбор показателей, а также создание четких правил для их совершенствования позволяет добиться поддержки системы (или хотя бы нейтрального отношения к ней) со стороны непосредственных участников бенчмаркинга.

**Третья стадия** — подключение к системе дополнительных пользователей информации бенчмаркинга. Учитывая и удовлетворяя интересы и запросы различных потенциальных потребителей информации (в частности, политиков и граждан), «агент изменений» может привнести дополнительное внешнее давление на систему, стимулируя таким образом повышение интенсивности как непосредственных бенчмаркинговых усилий, так и инновационных управленческих решений.

**Четвертая стадия** — создание организационной среды процесса бенчмаркинга. Будучи только созданной, система бенчмаркинга результативности нуждается в организационной стабильности, чтобы стать устойчивой и наиболее эффективной. В том случае, если на начальных этапах использование системы не приводит к необдуманным излишне резким управленческим решениям, она имеет большие шансы стать всеобщедобряемой и используемой для множества целей в области как управления по результатам, так и управления отраслевыми политиками.

**Пятая стадия** — определение соотношения между бенчмаркингом результативности и результативными контрактами (performance contracts). Бенчмаркинг может выполнять различные функции в системах результативных контрактов в зависимости от характеристик и использования систем показателей, применяемых для бенчмаркинга. Наиболее очевидным является использование бенчмаркинга для обеспечения исполнения подобных контрактов. Это означает, что один или несколько показателей, зафиксированных в контракте как обязательство поставщика по качеству услуг, являются предметом бенчмаркинга на уровне всех поставщиков данной услуги, а затем результаты бенчмаркинга используются для аллокации дополнительного финансирования или вторых траншей финансирования, оговоренных в контрактах. Тем не менее, показатель результативности не может автоматически быть отнесен к разряду излишней нагрузки на систему лишь на том основании, что он не используется в прямой взаимосвязи с контрактными платежами или иными управленческими решениями в рамках конкретных контрактов. Существуют две основные возможности использования бенчмаркинга результативности «за пределами контракта».

Во-первых, бенчмаркинг может снабжать участников системы информацией по множеству дополнительных показателей, что может быть использовано:

- а) поставщиками услуг для нахождения проблемных точек и наиболее эффективных способов достижения плановых значений показателей, связанных с объемом контрактных платежей;
- б) «агентом изменений» для проведения анализа на предмет того, насколько эффективна созданная система результативных контрактов по отношению к множественным целям в области качества государственного управления, а не только к показателям, зафиксированным в данный момент в результативных контрактах.

Во-вторых, только эффективный бенчмаркинг может обеспечить возможность совершенствования параметров результативных контрактов. На начальных этапах создания системы результативных контрактов орган-заказчик неизбежно действует в условиях недостатка информации о результативности деятельности, что повышает вероятность выбора неадекватных/неоптималь-

ных показателей как основы результативного контракта. Если в дальнейшем наблюдается и анализируется только «контрактный» показатель, данная начальная ситуация становится циклической ошибкой системы. Напротив, в случае, когда предметом бенчмаркинга становится большая совокупность показателей, заказчик услуг снабжается множеством вариантов изменения параметров результативных контрактов путем включения показателей, доказавших свое влияние на общую эффективность деятельности.

### Основные практические рекомендации

Общеизвестно, что система бюджетных учреждений в России обладает значительными недостатками, ограничивающими не только текущую эффективность их деятельности, но и возможности внедрения новых механизмов управления. Недофинансирование или неадекватное распределение финансирования (без учета качества услуг), характерное для российской ситуации в этой сфере, ограничивает самые базовые конституционные и законные права граждан. В то же время не существует законодательных барьеров для перехода органов власти к роли заказчиков бюджетных услуг, заключающих открытые (эксплицитные) контракты с организациями-поставщиками различных форм собственности. Ответственность государства за предоставление бюджетных услуг должна выражаться в организации предоставления данных услуг в порядке государственного социального заказа. Под государственным заказом должен пониматься набор услуг определенного количества и качества, формализованный в виде совокупности контрактных обязательств (и заказчика, и потенциальных исполнителей). Эффективным может быть только социальный заказ, снабженный эффективной процедурой, во-первых, разработки и финансирования, и, во-вторых — реализации, мониторинга и контроля.

Для эффективного и доказательного внедрения управления по результатам в среде организаций, принимающих участие в оказании бюджетных услуг (а также для предотвращения изменения организационно-правовой формы бюджетных учреждений, не готовых к этому или в принципе не подлежащих преобразованию), необходимо установить поэтапную процедуру определения оптимальной (в терминах эффективности и результативности управления) степени автономии бюджетного учреждения (или создаваемой/преобразуемой некоммерческой организации иной правовой формы), учитывающую следующие наборы критериев:

- набор характеристик, определяющих финансовое состояние учреждения;
- набор особенностей и ограничений, связанных со сферой функционирования учреждения;

- ограничения, связанные с позицией учреждения в системе исполнения государственных функций;
- набор факторов, определяющих возможность (вероятность) создания конкурентной или квазиконкурентной среды (включая возможности, создаваемые бенчмаркингом результативности).

Порядок анализа данных характеристик и ограничений, а также типовые решения, принимаемые в различных сочетаниях данных характеристик, были отражены на схеме принятия решений об оптимизации и реорганизации бюджетных учреждений (см. полную версию доклада).

После рассмотрения характеристик, отражающих влияние внутренней и внешней среды бюджетного учреждения на возможность эффективного преобразования, необходимо принять ключевое решение о том, какие методы финансирования будут использоваться для этого учреждения или этой услуги. В мировой практике известны три базовых метода финансирования деятельности подобных организаций (все они в той или иной степени используются и в России):

- «грантовый» метод, в соответствии с которым поставщик услуги финансируется в соответствии со стандартами (нормативами) финансирования единицы услуги (рассчитанными или только в терминах издержек, или с применением системы индикаторов качества);
- «проектный» метод, в соответствии с которым финансируется набор уникальных мероприятий, направленных на достижение количественных и качественных непосредственных результатов и конечных эффектов;
- «сметный» метод, в соответствии с которым объем финансирования определяется исходя из необходимости поддержания активов, существующих в распоряжении организации.

Использование грантового метода для бюджетирования и финансирования оказания государственных и муниципальных социальных услуг создает максимальные возможности для проведения бенчмаркинга результативности в среде (совокупности) однородных поставщиков услуги. Таким образом, данный метод финансирования должен быть оценен как наиболее предпочтительный для внедрения результативных контрактов. Множественность прецедентов в мировой практике свидетельствует о том, что грантовый метод финансирования может быть использован для любых типов, организационных форм и статусов поставщиков социальных услуг.

Вследствие ограничений, накладываемых существующими особенностями российского состояния государственного сектора экономики (точнее, его сегмента, связанного с оказанием социальных услуг), вновь становятся актуальными некоторые управленческие вопросы, в частности: о структуризации направлений преобразований; о выборе приоритетов; о снижении

издержек становления системы результативных контрактов во всех областях социальной и экономической политики. Учитывая данные вопросы, можно предложить как минимум три способа внедрения механизмов результативной контрактации:

- 1) Пилотные проекты по финансированию «одной строкой», подушевому финансированию, изменению правовой формы.
- 2) Принятие «моратория на дополнительное финансирование», не связанное с объемом услуг и результативностью (использование результативных контрактов только в отношении принимаемых расходных обязательств).
- 3) Подход с использованием внешних управляющих организаций (компаний).

Второй способ рекомендуется использовать в тех случаях, когда (согласно технике анализа внутренней и внешней среды учреждения, предложенной в докладе) наиболее предпочтительным является проектный способ финансирования. Также второй способ может быть эффективно использован вкупе с грантовым способом финансирования, особенно если последний комбинируется со сметным финансированием (большинство расходов на текущую деятельность компенсируются по сметному принципу, в то время как ряд расходов, связанных с разовыми проектами, финансируется на грантовой основе).

Третий способ рекомендуется использовать в случаях, когда наиболее эффективным признается грантовый способ финансирования, а стандарты и нормативы социальных услуг могут быть определены/описаны/просчитаны наиболее подробно. Согласно этому способу управляющие компании, имеющие значительные объемы социальных проектов (услуг) в управлении, могут осуществлять стратегическое руководство деятельностью некоммерческой организации и управлять результативностью ее деятельности. В этом случае может быть реализована схема с максимальным разделением рисков: бюджетные средства идут напрямую в некоммерческую организацию (т.е. напрямую поставщику услуг), а результативный контракт заключается с управляющей компанией.

На основе проведенного анализа российской системы социальных услуг подготовлена (см. полную версию отчета) структура типового проекта построения результативных контрактов и бенчмаркинга результативности в сфере социальных услуг («Внедрение системы управления по результатам в механизм реализации региональных целевых программ в социальной сфере»). Основой структуры проекта являются:

- второй способ внедрения механизмов результативной контрактации (использование подхода только по отношению к принимаемым расходным обязательствам), поскольку он обеспечивает максимальную

стабильность системы и, следовательно, наиболее одобряем руководителями органов власти;

- грантовый способ финансирования как наиболее способствующий развитию системы бенчмаркинга результативности.

В современной российской практике субфедеральной социальной политики достаточно большое количество разовых (или впервые осуществляемых) социальных расходов управляются в рамках среднесрочных целевых программ. Большинство таких программ содержат элементы передачи финансирования от уровня субъекта РФ на муниципальный уровень. Передача бюджетных средств обычно осуществляется в форме «совместных соглашений о реализации социальных программ» или «соглашений о совместном финансировании» (в зависимости от наличия или отсутствия софинансирования из муниципального бюджета).

Главным недостатком такого рода программ (если анализировать их с точки зрения методологии управления по результатам) является то, что показатели результативности зачастую широко используются в тексте целевых программ (а значит, тщательно и подробно обсуждаются на всех уровнях регионального управления при принятии программы правовым актом), однако не переходят в текст соглашений между региональными и муниципальными властями. Данное обстоятельство, во-первых, разделяет уровень ответственности за результативность деятельности и уровень непосредственного предоставления услуг, и, во-вторых, подрывает основу для построения систем бенчмаркинга и управления по результатам. Таким образом, важнейшей задачей, решенной в рамках разработанного типового проекта, стало внедрение соглашений, основанных на использовании показателей результативности и бенчмаркинга результативности как одним из основных условий, прописанных в результативных контрактах (соглашениях).

Разработанная типовая структура проекта может быть применена (с незначительной адаптацией) во многих субъектах РФ и во многих областях социальной политики. Некоторые из наиболее характерных для российской практики ситуаций, требующих адаптации, описаны в структуре данного отчета (предложены и соответствующие «адаптационные» механизмы):

- 1) Условия соглашений с различными муниципалитетами с большой вероятностью сильно разнятся вследствие различий в количестве клиентов (разные объемы финансирования) или в состоянии муниципальных финансов (различные пропорции софинансирования).
- 2) Субфедеральный уровень ответственен не за финансирование услуги целиком, а за финансирование одного из типов ресурсов, которые используются при оказании данной услуги (например, за оплату труда работников).

- 3) Уровень субъекта РФ контролирует лишь незначительную долю поставщиков социальных услуг, в то время как большинство подобных организаций полностью финансируются из муниципального бюджета.

Хотя основное внимание в данном отчете сосредоточено на применении выработанных принципов бенчмаркинга результативности в системе непосредственного предоставления социальных услуг, в завершающем разделе также коротко рассмотрены возможности применения данных принципов и в других, не менее актуальных ситуациях, в частности:

- при создании корректных систем управления по результатам на уровне федеральных агентств и служб в России;
- при создании систем сравнительного анализа качества регионального управления;
- в процессе внедрения практик аутсорсинга функций и административных процессов.

## **Часть 4. Прозрачность и подотчетность системы государственных финансов: достижения и стратегические возможности Российской Федерации. Резюме**

### **Введение**

Отчет посвящен рассмотрению содержания прозрачности бюджетного процесса как элемента системы подотчетности государственных финансов. Исследователи выделяют множество определений прозрачности бюджетного процесса, качество которых зависит от детальности описания отдельных характеристик прозрачности. В целях обеспечения единства терминологии в рамках настоящей работы выбрано определение, разработанное Экономической комиссией по делам Африки в 2002 г. Тем не менее, в отчете приводится сравнительный анализ определений различных авторов.

Одним из основных результатов настоящей работы стали предложения по направлениям расширения открытости бюджетного процесса в Российской Федерации. Самым первым шагом в реализации этих предложений может стать создание специализированных институтов, деятельность которых будет направлена на развитие и продвижение открытости бюджетного процесса и подотчетности системы государственного управления в целом. В дальнейшем необходимым станет мониторинг достижения ими поставленной цели.

Проблема расширения прозрачности бюджетного процесса в России остается чрезвычайно актуальной, поскольку до сих пор уровень развития нашей страны оценивается как низкий во многих аналитических исследованиях. По результатам расчета различными международными организациями индексов человеческого развития, коррупции, инвестиционного климата и др. мы остаемся на низком уровне, несмотря на значительный финансовый и административный потенциал сокращения бедности, развития инфраструктуры и снижения административных барьеров.

Описанию подходов к оценке уровня прозрачности бюджетного процесса; результатов исследований степени его прозрачности в различных странах мира и в Российской Федерации, а также предложений по возможным направлениям реализации стратегии повышения прозрачности бюджетного процесса в Российской Федерации и посвящены следующие разделы настоящей работы.

### **Обоснование необходимости расширения прозрачности бюджетного процесса**

Принципы качественного государственного управления предусматривают прозрачность (возможность своевременно получить полную информацию на всех стадиях принятия решений) и открытость (возможность принимать участие в принятии решений на всех стадиях разработки и реализации государственной политики). Бюджет представляет собой основной документ финансовой политики правительства, именно поэтому прозрачность и открытость бюджетного процесса приобретают особую важность, особенно в контексте обеспечения прав граждан на получение полной и своевременной информации о бюджете и на то, чтобы в процессе подготовки бюджета учитывались их предпочтения.

Отчет содержит описание основных причин и обоснований необходимости обеспечения прозрачности бюджетного процесса. В нем обобщены подходы к проблеме оценки положительного воздействия прозрачности бюджетного процесса на состояние экономики, качество государственного управления, планирования и исполнения бюджета. Практическая значимость обеспечения прозрачности и ее влияние на результаты бюджетной политики не всегда очевидны, в связи с чем важно было привести в отчете некоторые установленные исследователями и признанные взаимосвязи.

Одним из приведенных заключений стало то, что недостаточная прозрачность бюджетного процесса может повлечь за собой неэффективное распределение ресурсов, снижение качества государственного управления и, как следствие, неполное соблюдение прав граждан и неэффективное расходование бюджетных средств.

## Методические рекомендации и проекты международных организаций, методы и результаты формирования докладов по отдельным странам

Проблеме обеспечения прозрачности бюджетного процесса уделяется на международном уровне достаточно много внимания. Среди документов, где этому придается значимая роль, можно отметить следующие: «Конвенция против коррупции» Организации Объединенных Наций (ООН), «Код лучшей практики по обеспечению прозрачности бюджетного процесса» Международного валютного фонда (МВФ), «Лучшая практика обеспечения бюджетной прозрачности» Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), «Инициатива глобальных обзоров», «Инициатива глобальной прозрачности». Некоторые проекты посвящены проблемам обеспечения прозрачности в различных сферах государственного регулирования и отраслях экономики. Также в отчете уделено внимание проектам, охватывающим отдельные регионы и страны, таким как Проект «Государственное администрирование в Африке» Экономической комиссии ООН по делам Африки и Проект по формированию базы данных индикаторов государственного управления Всемирного банка.

Международные проекты направлены на формирование общих рекомендаций по формированию прозрачности бюджетного процесса, позволяющих отдельным странам развивать собственные инициативы, учитывающие их традиции государственного управления, тенденции экономического развития и другие индивидуальные особенности. Примером может служить «Руководство по обеспечению прозрачности бюджетного процесса» МВФ как рекомендации по применению «Кода лучшей практики по обеспечению прозрачности бюджетного процесса», вопросника по прозрачности бюджетного процесса, доклада самостоятельной оценки и «Лучшей практики обеспечения бюджетной прозрачности» ОЭСР. Код лучшей практики МВФ устанавливает минимальные стандарты прозрачности, в то время как рекомендации ОЭСР включают в себя описание лучшей практики. Вместе эти документы устанавливают общепризнанные международные стандарты обеспечения прозрачности в соответствии с существующими принципами управления общественными финансами, в том числе финансового планирования и бюджетирования, исполнения бюджета, формирования финансовой отчетности и проведения аудита и др.

Значимость международных рекомендаций состоит в их универсальности, делающей их приемлемыми к применению в странах с разными бюджетными системами и уровнем доходов населения. Однако в этих рекомендациях не уделяется достаточно внимания, например, вопросам распределения и исполнения бюджетных полномочий и подотчетности гражданам. Поэто-

му во многих случаях в международных исследованиях используется более широкий подход.

В настоящей работе изучены методы и выводы наиболее масштабных исследований прозрачности бюджетного процесса, в том числе те, на основе которых формировались доклады по отдельным странам. В число этих проектов вошли Международный бюджетный проект (МБП), Проект оценки уровня прозрачности и подотчетности на уровне отдельных стран (CONTACT), который был осуществлен по эгиде ООН и Всемирного банка, проект разработки Докладов соблюдения стандартов и кодов лучшей практики МВФ (ROSC) в части прозрачности бюджетного процесса и др.

Методы исследования во многих проектах разрабатываются с учетом наработок по оценке уровня прозрачности бюджетного процесса в ЕС, ОЭСР, международных организациях и региональных проектах. Доклады по отдельным странам МВФ формируются в точном соответствии с положениями Кода лучшей практики. Некоторые исследования адаптируют подходы МВФ к местным условиям или развивают их<sup>1</sup>. Они могут затрагивать вопросы оценки прозрачности бюджетного процесса в целом или исследовать только формальные процедуры подготовки, рассмотрения и исполнения бюджета<sup>2</sup>. Такие работы включают в себя описание всех этапов бюджетного процесса.

Например, на основе результатов расчета Индекса открытости бюджета можно сделать вывод, что только несколько стран открывают доступ к широкому спектру бюджетной информации, необходимой для обеспечения оптимального уровня подотчетности правительства. Только 6 государств, среди которых Франция, Новая Зеландия, Словения, Южная Африка, Великобритания и США, включают в бюджетную документацию большой объем информации. Рассмотрение результатов других исследований по оценке уровня прозрачности бюджетного процесса приводит нас к таким же выводам.

<sup>1</sup> См., например, вопросник прозрачности и гражданского участия в бюджетном процессе в докладе по Южной Африке ([http://www.idasa.org.za/final/publications/bis\\_transparency\\_full.htm](http://www.idasa.org.za/final/publications/bis_transparency_full.htm)); доклад Экономической комиссии по делам Африки ООН «Оценивая государственный финансовый менеджмент и подотчетность в контексте прозрачности бюджетного процесса в Африке» (2005) и др.

<sup>2</sup> См., например, «Индекс прозрачности бюджетного процесса в пяти странах Латинской Америки: Аргентине, Бразилии, Чили, Мексике и Перу» (Международный бюджетный проект, [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)).

## Измерения прозрачности бюджетного процесса в Российской Федерации

Обеспечение прозрачности бюджетного процесса подразумевает расширение доступа граждан к бюджетной информации и создание всех условий для полного понимания ими механизмов принятия решений. Чтобы ответить на вопрос, каким образом мы можем измерить уровень прозрачности бюджетного процесса, необходимо представить, что должны знать обычные граждане и негосударственные организации о решениях по бюджетной и налоговой политике, управлению государственными активами и др.

В России были проведены несколько исследований по оценке уровня прозрачности бюджетного процесса. Некоторые из них проводились на региональном и муниципальном уровнях, а некоторые — международными организациями на федеральном уровне. Методические инструменты, разрабатываемые в рамках различных проектов, как правило, включают в себя вопросник и методические рекомендации относительно организации исследований по оценке прозрачности бюджетного процесса, а в некоторых случаях, — общественного участия в процессе анализа различных вариантов и принятия решения.

Настоящий отчет содержит сравнение результатов оценки прозрачности бюджетного процесса в России по нескольким проектам, в том числе оценки уровня прозрачности в соответствии с требованиями Кода лучшей практики обеспечения прозрачности бюджетного процесса МВФ и отчета Международного бюджетного проекта, включающего расчет Индекса открытости бюджета.

Доклады МВФ по России, сделанные в 1999 и 2004 гг., основаны на результатах интервью с представителями органов власти и организаций, ответов представителей органов власти на опросные листы МВФ и других источниках информации.

МВФ отмечает значительный прогресс в обеспечении прозрачности бюджетного процесса в России по сравнению с 1999 г. Успехи, по мнению экспертов, были связаны с реформами бюджетного законодательства и некоторыми улучшениями в финансовом менеджменте. Процесс подготовки бюджета стал более комплексным и сложным, но уровень его прозрачности повысился, как возросла и доступность бюджетной информации. Исчезли многие виды квазифискальной деятельности государственного сектора, хотя некоторые немаловажные виды по-прежнему существуют. В исследовании МВФ не представлено количественной оценки уровня прозрачности бюджетного процесса в России, но есть некоторые общие выводы. Среди них вывод о том, что в органах государственной власти присутствует ясное понимание направления необходимых к реализации реформ; они вовлечены

в прозрачный процесс разработки среднесрочных планов деятельности и, во многих случаях, уже реализуют намеченные планы. Подобные оценки могли быть получены в 2004 г. — первом году реализации бюджетной реформы в России, когда многие государственные служащие были преисполнены оптимистических ожиданий. Думается, что с тех пор еще многие факторы изменились в лучшую сторону, однако оценки должны стать более реалистичными. Кроме характеристики достижений в области обеспечения прозрачности, доклад МВФ содержал описание рекомендаций относительно того, что должно быть предпринято в России для улучшения ситуации.

В результате оценки МБП Россия попала в категорию от 41% до 60%, которая называлась «Предоставляет некоторую информацию». В нее вошла 21 страна. Большинство из них оказались включенными в эту категорию, поскольку не формировали и не публиковали отчетов об исполнении бюджета за первое полугодие каждого отчетного года и за весь год. Шесть государств предоставляли значительную информацию, но уровень прозрачности в них был снижен из-за отсутствия одного или большего числа значимых документов; 23 государства попали в последние две категории, предоставляя гражданам минимальную информацию или не предоставляя никакой информации о бюджете и бюджетном процессе в целом.

В результате исследования было выявлено большое число бюджетных документов, подготовка которых на уровне национальных правительств осуществляется, но они не становятся доступными для общества. Правительства более половины исследованных стран (32 страны) подготавливают бюджетную информацию, которую можно было бы сделать доступной для общества в одном или нескольких из семи ключевых бюджетных документов, но они не делают этого.

Рассматривая пример России, можно сделать вывод, что она находится где-то в середине рейтинга стран по показателю уровня прозрачности бюджетного процесса.

В настоящем отчете рассмотрены результаты оценки прозрачности и участия граждан в бюджетном процессе, проведенной в 8 регионах России на основе методологии МБП. Методика оценки и вопросник данного исследования основаны во многом на положениях Кода лучшей практики МВФ, но были доработаны и расширены для рассмотрения факторов общественного участия. До применения в России методика и вопросник использовались в Южной Африке экспертами Центра бюджетной информации Idasa и МБП.

В России исследование было проведено на муниципальном уровне в Мурманске, Петрозаводске и Великих Луках и в Санкт-Петербурге, Новосибирской, Самарской, Псковской и Сахалинской областях — на региональном уровне. В этом пилотном исследовании приняли участие 80 экспертов, 32% из которых представляли законодателей, 26% — исполнительную власть,

23% – некоммерческие организации, 11% – СМИ, 8% – научные и образовательные организации. Исследование стало одним из наиболее масштабных оценок прозрачности бюджетного процесса на региональном уровне.

Обобщая результаты проведенных в России исследований по оценке прозрачности бюджетного процесса и анализируя текущую ситуацию в сфере государственного управления, можно выделить следующие проблемы:

- непрозрачность границ между институтами государственной власти, государственными и аффилированными с государством организациями и частным сектором;
- неясные принципы предоставления государственной финансовой поддержки, отсутствие исчерпывающего перечня методов предоставления государственной поддержки;
- слабое взаимодействие между органами государственной власти, в том числе недостаточный обмен информацией между органами власти на федеральном и региональном уровнях;
- отсутствие ясно сформулированной, стимулирующей и предсказуемой в долгосрочном периоде межбюджетной финансовой политики на уровнях «федерация – регионы» и «регионы – муниципалитеты»;
- существенная степень информационной закрытости системы принятия решений относительно реализации направлений и отдельных мер государственной политики и низкая степень участия гражданского общества в принятии этих решений;
- отсутствие анализа воздействия государственной политики как важного сегмента открытости системы государственного управления и инструмента повышения ее эффективности;
- неясность стратегических приоритетов налоговой политики;
- незавершенность и фактическая остановка реформы системы естественных монополий и укрепление позиций государственных корпораций, расширяющих роль государства как субъекта хозяйственной деятельности в экономике и служащих причиной более интенсивной квазифискальной деятельности;
- низкая эффективность управления дополнительными доходами бюджета, получаемыми за счет благоприятной конъюнктуры рынка энергоресурсов;
- незавершенность мероприятий административной и бюджетной реформ и половинчатое применение современных методов государственного управления;
- низкие темпы совершенствования системы единой государственной и ведомственной статистики, не позволяющие своевременно получать достоверные и полные данные для измерения результативности бюджетных расходов.

На решение этих проблем должна быть ориентирована стратегия расширения прозрачности бюджетного процесса в нашей стране.

### **Стратегия расширения прозрачности бюджетного процесса в Российской Федерации**

Можно выделить три основных типа инициатив по расширению прозрачности бюджетного процесса. Первый представляет собой инициативы международных финансовых институтов по продвижению прозрачности государственных финансов. Второй – когда национальные и региональные правительства осуществляют мероприятия бюджетной и административной реформ и, тем самым, расширяют доступность многих видов информации. Третий тип инициатив связан с развитием институтов гражданского общества, повышающих участие общественности в разработке и принятии решений относительно реализации государственной политики, в том числе и участия в бюджетном процессе.

Мы смело можем заключить, что для России, как и для многих других стран, третий тип инициатив расширения прозрачности обладает наибольшей значимостью, поскольку имеет долгосрочный характер. В реальности самым возможным и масштабно применяемым сегодня является третий тип, связанный с реформами, инициированными на федеральном уровне. В случае приостановки или замедления реформ процесс расширения прозрачности сразу же прекратится. В этой ситуации останутся только международные проекты, эффект от которых не может сохраниться без адекватных усилий федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Достижение значительного уровня действительной открытости бюджетного процесса возможно лишь в том случае, когда сам подход к построению системы государственного управления способствует этому. Попытки обеспечить открытость в условиях, когда процесс принятия решений в ходе разработки и реализации государственной политики не ориентирован на это, обречены на неудачу. В этом случае создается система с двойным дном: открытость обеспечивается формально (доступна недетализированная информация; открываются только данные по принятым решениям; участие общественности в принятии решений формально и не влияет на результат и др.), а существенная информация по-прежнему остается недоступной, особенно до принятия решений.

Учитывая это, стратегия расширения прозрачности бюджетного процесса должна осуществляться параллельно с реформами в отдельных сегментах системы государственного управления.

Направления расширения прозрачности бюджетного процесса были намечены на встрече министров финансов стран «Большой восьмерки»

9–10 июня 2006 г. в ходе председательства России в «Группе восьми». Прозрачность бюджетного процесса была означена как один из основных элементов высокого качества управления государственными финансами. Термин «прозрачность бюджетного процесса» был определен как открытость для общественности информации о структуре и функциях правительства; полномочиях в структуре правительства; отношениях между (расширенным) правительством и остальными сегментами экономики; целях налоговой политики; бюджетных счетах, направлениях и видах расходов, а также прогнозов поступления налогов.

На встрече были озвучены пять ключевых приоритетов расширения прозрачности бюджетного процесса:

- доступность для общества информации о текущей ситуации и тенденциях в сфере общественных финансов;
- открытость деятельности органов власти по подготовке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- существование и соответствие официальным требованиям системы бюджетного учета и отчетности, и подготовка и презентация отчетов об исполнении бюджетов;
- рассмотрение и утверждение на законодательном уровне основных показателей планирования и исполнения бюджета;
- подготовка и представление отчетов об исполнении бюджета в соответствии с общепризнанными принципами, соблюдение которых необходимо и достаточно для проведения межстрановых сравнений.

Предложения, разработанные российской стороной для встречи стран «Группы восьми», были направлены на дальнейшее развитие:

- Кода лучшей практики МВФ, который должен более детально прописывать рекомендации по каждому принципу высокого качества управления общественными финансами;
- рекомендаций по применению Кода лучшей практики;
- методов оценки результатов по обеспечению прозрачности, достигнутых различными странами, с определением рекомендаций индивидуально по каждой конкретной стране, общей характеристикой полученного страной опыта и подходов, способных стать примерами лучшей практики.

Предложения российской стороны были адресованы странам «Группы восьми» и могут содействовать расширению прозрачности в других странах. Однако, прежде всего, для самой России существует насущная потребность в реализации стратегии расширения прозрачности бюджетного процесса и государственной политики в целом. Направления реализации такой стратегии могут быть определены в соответствии с изложенным определением открытости бюджетного процесса, выделенными проблемами системы го-

сударственного управления и определенными на уровне Правительства РФ ключевыми приоритетами достижения открытости бюджетного процесса:

1. Утвердить и открыто опубликовать принципы формирования структуры Правительства РФ, отклонения от которых будут недопустимыми в практической деятельности, а также сделать доступной подробную схему структуры Правительства РФ и характеристику содержания взаимодействия отдельных органов власти.
2. Утвердить и открыто опубликовать принципы и исчерпывающий перечень методов оказания государственной финансовой поддержки в различных сегментах экономики и социальной сферы, а также критерии, по которым принимаются решения об оказании такой поддержки (в соответствии с лучшей зарубежной практикой, такой как методические материалы ЕС по использованию обязательных критериев при предоставлении государственной поддержки).
3. Утвердить и открыто опубликовать принципы и критерии определения необходимости, эффективности и приемлемости и возможности участия государства в экономической деятельности.
4. Реализовывать меры по повышению эффективности взаимодействия и расширения информационного обмена между органами власти в структуре Правительства РФ, а также разработать и довести до высших органов исполнительной власти субъектов РФ методические рекомендации по организации взаимодействия между органами власти регионального уровня.
5. Реализовать комплекс мер, стимулирующих расширение налоговой базы на региональном и муниципальном уровнях, в том числе мер по передаче дополнительных налоговых полномочий субъектам РФ и муниципальным образованиям с соответствующим сокращением межбюджетных трансфертов.
6. Разработать и внедрить меры по анализу воздействия государственной политики, в том числе бюджетной политики, на стадиях рассмотрения предложений по реализации направлений и мер государственной политики, разработки проектов нормативных актов и оценки результатов реализации разработанных положений. Особую роль в процессе анализа воздействия политики должны играть меры по обеспечению общественного участия в разработке предложений по реализации направлений и мер государственной политики.
7. Провести сравнительный анализ вариантов использования дополнительных доходов бюджета, получаемых за счет благоприятной конъюнктуры рынка энергоресурсов, и открыто опубликовать его результаты.
8. Составить, утвердить и открыто опубликовать описание этапов внедрения различных методов управления по результатам и других инстру-

ментов административной и бюджетной реформ с целью определения конечных целей их внедрения. Таким образом, будет сформировано представление о том, как те или иные инструменты планируется использовать в бюджетном цикле, в том числе при принятии решений о распределении бюджетных ассигнований.

9. Продолжить совершенствование системы единой государственной статистики и ведомственной статистики для появления возможности измерения не только социально-экономических показателей развития Российской Федерации и ее субъектов, но и показателей эффективности расходования бюджетных средств в соответствии с полномочиями и функциями органов власти.
10. Разработать и открыто опубликовать «бюджет для граждан», позволяющий в доступной форме получить информацию о параметрах и структуре бюджета на следующий плановый период.

**State University – Higher School of Economics (Russia)**  
**School of Public and Environmental Affairs, Indiana University (USA)**

**PUBLIC POLICY PARTNERSHIP**

## Contents

<b>Part 1.</b> General Description of the Partners and Project.....	44
<i>Alexey Barabashev</i>	
<i>Andrey Klimenko</i>	
<i>Maureen Pirog</i>	
<b>Part 2.</b> Corruption in Budget Process: Problems of Measurement and Evaluation. Executive Summary .....	51
<i>Alex Konov</i>	
<b>Part 3.</b> The Construction and Use of Effective Performance Benchmarking Systems (with application to performance contracting with public service providers in Russia). Executive Summary .....	58
<i>Vladimir Eliseenko</i>	
<b>Part 4.</b> Fiscal Transparency and Accountability in Government Finance: Achievements and Strategies for the Russian Federation. Executive Summary.....	64
<i>Alexey Sokhnev</i>	

## **Part 1. General Description of the Partners and Project**

### **1. State University – Higher School of Economics (Russia)**

The HSE was established in 1992 at the initiative of Russian economists (Yasin, Kouzminov) and members of the Russian Government (Gaidar, Shokhin, and others). Their goals were to effect economic and public service reforms in Russia by educating professionals in modern economics and other social sciences, as well as through academic research, consultancy and policy advice in these fields. These professionals will ultimately contribute to all levels of the Russian government through their academic research, consulting services, training capacity, and policy advice. The HSE has two clearly identifiable functions: 1) to educate the new generation of professionals, and; 2) to provide a source of experts who can carry out research and policy analysis, providing needed expertise for the governmental bodies of the Russian Federation in the areas of administrative, budgeting, and civil service reform.

In 1995, the HSE was awarded university status. In cooperation with major European universities such as Erasmus University Rotterdam, the Sorbonne of Paris, and the London School of Economics, the HSE has established itself as a leading university in Russia in the fields of Economics and Social and Political Sciences. Today the SU-HSE is a fundamentally new educational institution. Through its branches in Nizhny Novogrod, Perm and St. Petersburg, the HSE is intrinsically connected with the economic and human resource development needs of Russian regions. The HSE is actively investing into its branches' development to make sure that they retain the status of the leading educational institutions in the regions.

The HSE has unique, wide-ranging expertise in disciplines that are vital to federal and regional units of government in their efforts to implement civil service and administrative reforms. Public administration, policy analysis, economics, taxation and finance, budgeting, corruption in government, management, economic and financial sociology and behavior, environmental and educational policy are all relevant strengths offered by the experts in the HSE. In addition, the HSE has already established a variety of international partnerships to enhance both research and educational opportunities for the faculty and students of the school.

At the present time, the HSE includes 11 schools (faculties) plus 10 research institutes and centers. Over 14,500 students are educated in four campuses located in Moscow, St Petersburg, Perm, and Nizhnij Novgorod. The number of professors and teachers in HSE is around 700, including 136 full professors. The HSE faculty members already have a strong theoretic training in economics which serves as the

platform from which most applied policy analysis research is launched. Additionally, the HSE is located in the policy hub of the Russian Federation.

Two of the key strategic objectives of the HSE are:

- To become an internationally recognized research university by expanding its R&D portfolio.
- To become fully integrated into international education and research communities.

Detailed information about SU-HSE found on the site [www.hse.ru](http://www.hse.ru)

### **2. Faculty for Public and Municipal Administration and Institute of the Problems of Public Administration and Municipal Management**

#### **Faculty for Public and Municipal Administration**

The Faculty for Public and Municipal Administration (FPMA) was founded in spring 2003. Currently, there are more than 400 students taught by the FPMA who are completing a five-year program preparing to be a specialist in Public Administration or who are completing the two-year Masters degree program in Public Administration. The Faculty prepares specialists who work in:

- State service (including Federal and Regional authorities of the Russian Federation).
- Municipal Civil Service (local authorities).
- Administrative and municipal offices, organizations of social sector for managerial positions.
- Managerial positions in international organizations and bodies.
- Managerial positions in noncommercial, social organizations (NSO).
- Research and teaching in the fields of administrative and municipal management.
- Administrative management analyst positions in various analytical organizations.
- Other organizations including positions connected to administrative bodies.

The formula for preparing specialists for Public Administration consists of the triad “Economics – Management – Law.” For the SU-HSE, it is natural to emphasize Economics because many administrative positions currently lack a strong economic foundation. The comparative advantage of the FPMA is assuring that graduates develop and possess a high level of economic skills. Together with micro and macroeconomics, students study the theory and practice of managing state finances, urban economics, econometrics, budgeting and the budget process, socio-economic statistics, economic sociology, labor economics, accounting, and auditing.

To develop expertise in management, students take courses in management theory, comparative administrative management, the theory and practice of administrative service, Human Resource management, project management, and other managing disciplines.

Law studies include the principle sections of law with the particular attention to constitutional, administrative, tax budgeting, municipal law. These basic law courses are taught emphasizing the practical applications of law. Procedural aspects are important for future administrative officials as these aspects are connected with the preparation of legislative initiatives, production of normative law documents, and participation in judicial review procedures.

A thorough background in the mathematics helps students to properly apply statistical and analytical methods to social and economic policy issues. Intensive language preparation (English and a second foreign language chosen by the student) is necessary for the integration of the future specialists in the global economy. Language fluency facilitates HSE graduates entrance into the fields of international public administration and foreign relations and expands study options to include foreign language articles, books and texts – thus, expediting international comparisons of administrative reforms.

FPMA students secure internships in some of the leading bodies of state authority and research. Among others, the locations of previous internships have included the Administration of the RF President, the State Duma, the Federation Council, the Ministry of Economic Development and Trade, the Accounts Chamber, Institute of the Problems of Public Administration and Municipal Management (IPPAMM), and the Institute of Urban Economics. There also exists internship and practice opportunities for FPMA students in cooperative study programs with foreign governments and in the leading universities of Great Britain, China, USA, and France.

Currently the FPMA has eight Departments: Theory and Practice of Administrative Management, State Finance, Urban Economics and Municipal Management, Civil and Municipal Service, Local Self-Management, Theory of Organizations, Governing of Science and Innovations, Management of State and Municipal Purchases.

There FPMA includes more than 40 professors and teachers including many practitioners and well-known experts from different governmental bodies. Within the RF, these include the Apparat of Government and Administration of the President, the Federation Council, State Duma (including the Chairman of the Committee on the Budget of Federation Council, E.V. Bushmin), the Ministry of Economic Development and Trade, the Ministry of Finance (including the Minister of Finance, Professor A.L. Kudrin), the Ministry of Health and Labor (including the former First Deputy Minister of the Ministry of Labor, Professor V.A. Janvarev), the Ministry of Science and Education (including former Mini-

ster of Science, Professor B.G.Saltykov), the Federal Anti-Monopoly Committee (including Deputy Head of the Anti-Monopoly Committee, Professor A.Yu. Tsarikovsky) and others.

The Faculty works jointly with IPPAMM as a joint educational-research center: many students take part in the projects of IPPAMM as experts and some complete IPPAMM internships. Also, several IPPAMM researchers teach classes for FPMA students.

### **Institute of the Problems of Public Administration and Municipal Management**

Main goal of the IPAMM is to prepare expert research in response to requests from executive governmental bodies and commissions (e.g., the Commission for Reforms of State Governing under the President of RF, Government Commission for Effectiveness of State Expenses). IPAMM has already begun to form advising and consulting relationships with a variety of Russian Ministries including Economic Development and Trade, Health and Social Protection, Defense, Information Technologies and Communication, Education and Science, as well as the Federal Road Agency, Federal Customs Agency and the Accounting Chamber. IPAMM is also developing and implementing complex pilot projects aimed at the improvement of the regional administrations' structures and functions (e.g., Krasnoyarsky Krai, Samara region, Saratov region, Perm region, Taimyr (Dolgano-Nenetsk) autonomous district, Chuvashia, and Saint Petersburg).

The main areas of the activity of IPAMM are:

- Preparation of concepts and projects for executive bodies' reform initiatives in the areas of budget, federative relations and local governance.
- Conducting analytic, scientific research on state management reforms.
- Expert support for the activity of executive bodies, committees, soviets and working groups.
- Consulting services for federal and regional governmental and municipal bodies, including pilot projects and the implementation of experiments.
- Preparation and realization of educational programs for civil and municipal servants.

Among IPPAMM's many contributions to RF government reforms includes participation in the elaboration of the Administrative Reforms; the concept and different procedures of state services, the Reform of Civil Service (including the drafts of normative acts preparation and the participation in the Federal Program "Public Service Reform of RF in 2003-2005" and its continuation in 2006-2007), the draft of the Federal Law about municipal service.

IPAMM also contributes to the expertise of different social projects upon the requests of the NGO Chamber of RF (Obchshestvennaya Palata of RF).

The detailed information about FPMA and IPPAMM is possible to find on the sites:

<http://new.hse.ru/C11/gosmunupravl/default.aspx> and <http://new.hse.ru/sites/ipamm/default.aspx>

### **3. School of Public and Environmental Affairs, Indiana University (USA)**

Indiana University (IU) was founded in 1820, only four years after Indiana became a state. The university stands out among state institutions of higher education through its long-standing commitment to international education, and to the importance which it places on public policy education. As evidence of the commitment to international education, the university offers eight area studies programs (including its highly respected Russian and Eastern European Institute, REEI), more than sixty foreign language programs, and in excess of fifty exchange programs with overseas institutions. In fall 2006, university enrollments totaled more than 92,600 undergraduate, graduate and professional students on eight campuses across the state, making Indiana University one of the largest institutions of higher education in the United States. Students represent all 50 states and more than 130 foreign countries. IU's research facilities are among the very best in the world: a research collection with nearly 6 million books and bound journals, 3 million microforms, and subscriptions to over 34,000 journals; and an extensive government documents repository.

The School of Public and Environmental Affairs (SPEA), a constituent unit of Indiana University, carries forward the university's mission for public policy and public affairs education and research. Since its inception in 1972, SPEA has become one of the top three such programs in the United States (and the highest rated program at any state-supported institution), with top ten ratings in environmental policy, information and technology management, nonprofit organization management, public finance, public management, and public policy analysis. The School has created expertise in seven broad areas: Policy Analysis; Policy and Administration; Public Finance; Urban and Regional Analysis and Planning; Criminal Justice, Law and Public Safety; Environmental Science and Policy; and Health Sciences and Administration. The School's flagship campus is in Bloomington, but it operates degree programs on five other campuses of the university, including Indianapolis (the state capital), Kokomo, and northern tier urban campuses in Fort Wayne, Gary, and South Bend. Degrees offered include Associate, Bachelors, Masters, and the Doctorate. SPEA student enrollments in Bloomington totaled about 1,000 undergraduates, 350 Master's degree students and about 80 Ph.D. students in 2006.

SPEA also offers outreach and executive education programs in sites ranging from Washington, D. C. to Washington state, so that the faculty members are accustomed to multi-site educational offerings. The School has over fifty full-time faculty on its Bloomington campus, and over fifty-five additional full-time tenured or tenure-track faculty located at other parts of the system.

Since its founding, the SPEA has played a leadership role in developing new graduate public policy and public affairs programs throughout the world, and was instrumental in establishing the professional body for public affairs instruction (and now also an international accreditation body) – the National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA). One of the School's earliest efforts was to provide assistance in the establishment of the National Institute for Development Administration in Thailand. In the years since, the School has many significant operations of particular international consequence:

- Established MPA programs in Seville and Madrid, accompanying democratic reforms in Spain.
- Designed an MPA program in Bolivia.
- Established the first MPA program in Bulgaria.
- Assisted the Verkhovna Rada (parliament) in Ukraine with institutional capacity-building.
- Worked with reform of urban management, government finance, budgetary processes, and intergovernmental fiscal relationships in Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Azerbaijan, the Russian Federation, and other NIS countries.
- Introduced a collaborative program linking the SPEA MPA with Central Eurasian Studies that awards MPA program credit for courses taken in that area studies program.
- Became the largest participant in the Edmund S. Muskie, Ron Brown, Freedom Support Act and George Soros programs for training mid-level professionals in public administration from Central and East Europe, the former Soviet Union, and Mongolia.
- Conducted training programs for tax officials from the Russian Federation, Bosnia, and Lithuania.
- Became academic host to more returning Peace Corps volunteers than any other American institution, many of whom come from the NIS countries and Central and Eastern Europe.
- Initiated courses on transition economies, governance reform in transition countries, environmental issues of the former USSR, and government finance in transition economies.

SPEA is partnered with the HSE for this policy analysis project. SPEA has a nationally recognized program in public policy analysis. It is also the academic home for the Journal of Policy Analysis and Management (JPAM), the top-ranked poli-

cy analysis journal in the nation.<sup>1</sup> This journal publishes the highest caliber policy research and attempts to bridge the divide between technical research and public policy makers. The editor-in-chief of JPAM, Professor Maureen Pirog, is also the US project director of this cooperative venture with the HSE.

SPEA faculty members on this project have extensive consulting and policy research links through the US at all levels of government. At the federal level alone, this team has worked with the US Department of Health and Human Services, the US General Accounting Office, the Office of Management and Budget, the Environmental Protection Agency, the US Department of Transportation, the US Department of Defense, and the National Science Foundation.

Thus, the partnership is between two institutions that independently are strong and nationally recognized. The HSE possess the raw talent, institutional infrastructure, reputation, strategic location and ties with key policy making departments that will make this partnership successful. SPEA has both depth and breadth in applied policy analysis and policy research dissemination. Moreover, all but one of the SPEA faculty members on this project team has worked previously in Russia and all possess some understanding of the context in which our Russian colleagues work.

All additional information about the School of Public and Environmental Affairs of Indiana University you can reach on the site [www.iu.edu/~speaweb/about/index.php](http://www.iu.edu/~speaweb/about/index.php)

#### 4. Joint Project Description

In October 2005, a cooperative agreement was signed with School of Public and Environmental Affairs at Indiana University (this school has been rated as the third best school of public administration in the US). SPEA received financing from USAID for the creation of a policy analysis capacity building project with the HSE. This project involves the training of FPMA faculty members and IPPAMM researchers by SPEA professors in Moscow, three collaborative research projects, and the development and execution of a research dissemination plan for the HSE.

The SPEA-HSE Policy Partnership Project (PPP) has three main components:

1. The delivery of a four course executive education sequence to HSE faculty and advanced students on the topics of risk assessment, program evaluation, benefit-cost analysis, and techniques of management science.
2. The development of a research dissemination plan for the HSE.

---

<sup>1</sup> Based on data from the Social Sciences Citation Index which looks at the manuscript acceptance rate, citations, and the half-life of articles to devise their impact scores. For this ranking, the *Journal of Public Policy Analysis and Management* is clustered with other policy analysis journals as well as all of the public administration journals.

3. The conduct of three collaborative research projects on the topics of corruption, transparency in the budget process and benchmarking. This component is presented in the brochure below.

#### 5. Dissemination Plan

The goals of Dissemination Plan for this project include:

- Creating a unified SU-HSE Brand.
- Improve dissemination of specialized SU-HSE research products.
- Improving communications regarding the SU-HSE and SU-HSE research and teaching products.
- Enhance the image of the SU-HSE as the foremost university for training future civil servants.
- Expanding the standing of the SU-HSE as the primary Russian source for civil service reform training.

The dissemination plan focuses on making expertise and research accessible to key publics. The point of this plan is to improve the chances that the HSE's valuable public policy research is put into practice. Understanding that Russia's public communications priorities and media are not the same as those in the U.S., the dissemination plan target public policy makers, politicians, government officials, and mass media appropriate for influencing such publics.

### Part 2. Corruption in Budget Process: Problems of Measurement and Evaluation. Executive Summary

#### Introduction

In recent years the issue of corruption in budget process has deserved significant attention of scholars and practitioners of public administration. Various analytical reports, articles, guides, etc. have addressed practical measures that a country should take to improve its public finance management and to curb corruption. In the report we decided to focus on often neglected aspect of this broad topic, namely on the problem of corruption measurement and anti-corruption programs' evaluation.

Measurement of corruption constitutes important element of any anti-corruption policy. Appropriate indicators are necessary both to assess the actual state of affairs and to monitor the progress of reforms. However the measurement of corruption is a tough and challenging task. Scholars and practitioners hardly agree on the definition of corruption, thus the very object of measurement is unclear. The data

collection is also highly problematic since parties involved in corrupt activities are likely to conceal relevant information. Nevertheless various approaches to corruption measurement have been introduced in the last 10-15 years. Some of them have become very well-known and have been used for different practical purposes.

Three types of corruption measurement tools are emphasized and further discussed in the first three chapters of the report: the “objective” indicators, i.e. the official statistical data on corruption, the “subjective” indicators, i.e. data from perception/experience surveys, and the “checklists”, i.e. lists of control questions used for evaluation of anti-corruption systems. In the fourth chapter possible ways of applying these measurement tools to corruption in budget process are analyzed and recommendations are provided based on the results of the report.

### “Objective” Indicators

“Objectivity” of corruption indicators implies that they are based not on opinions about corruption or personal experience with corruption, but rather on verifiable statistical data on the incidence of corrupt activities. The “objective” indicators are usually more credible than perception-based indicators, less prone to large measurement errors, and there is more agreement on what these indicators measure.

There are several types of statistics applicable to corruption measurement. One of the most commonly used types is the data on legal actions against those accused of corruption, in particular corruption-related *criminal* statistics. In the vast majority of countries the most serious forms of corruption are criminalized in Criminal Codes. Certain government bodies, including specialized anti-corruption agencies, are responsible for detection, investigation and prosecution of corruption. As a part of their accountability procedures such government bodies create vast banks of diversified information on corruption issues. For example, anti-corruption watchdogs usually report on monthly or annual basis the number of corruption-related indictments, prosecutions and convictions. In recent years the data relating to violations of ethics rules and conflict of interest regulations have also become a valuable source of information about public officials’ misbehavior. The data on results of internal control procedures and audits forms another type of “objective” indicators.

Nowadays “objective” indicators are not widely applied for the corruption research. Nevertheless several examples of such applications are discussed in the report. Some researchers treat conviction and prosecution rates, i.e. the number of convictions/prosecutions divided by the population size, as a synonym of the actual level of corruption. Others are less trustful of “objective” indicators and prefer to use them indirectly to assess the results of anti-corruption reforms, e.g. to measure the survivability of public officials having been under investigation on accusations of corruption.

Such distrust is based on certain drawbacks inherent in corruption indicators. The most important of them is that patterns of statistical data can hardly be interpreted as a symptom of increase or decrease in corruption. Alterations of “objective” indicators may signify that corruption has become more or less widespread than in previous years, but they also may reflect changes in definition of corruption, availability of resources to law enforcement agencies, volume of anti-corruption legislation, political commitment to anti-corruption reforms, etc. For statistical data to become a valid measure of corruption all these factors should be taken into consideration and analyzed thoroughly.

### Subjective Indicators

Due to the lack of objective measures of corruption more emphasis has been put in recent years on subjective indicators, i.e. on results of surveys and polls in which various categories of individuals are asked to assess different aspects of corruption. Such surveys may be classified according to several fundamental characteristics.

- *First* the goals of surveys may vary. There are surveys that have purely research goals, some seek to assess whether corruption in a country constitutes a serious risk or a significant obstacle for foreign investments, others are used to analyze the necessity of and better directions for the donor aid, etc. Also the subjective indicators are sometimes applied to evaluate whether public is satisfied with the on-going or accomplished anti-corruption reforms.
- *Second* the objects of the corruption-related surveys are diverse. Most surveys are intended to measure the level of corruption in a country; however they assess different aspects of corruption and thus include different questions. Respondents may be asked about size of unofficial payments they make, types of government bodies that are most frequently involved in corrupt activities, types of government functions/public services that should be unofficially paid for in order to be implemented/delivered, channels used to influence the content of legislation, etc.
- *Third* the corruption-related surveys may be categorized in accordance with the type of respondents. Some aspects and forms of corruption can be most effectively estimated by general public (e.g. petty corruption), while others require the survey of business firms (e.g. corruption in procurement), experts (e.g. characteristics of anti-corruption systems), or public officials (e.g. illegal diversion of funds).
- *Fourth* depending on the number of sources used to construct corruption indicators they may be classified into individual (or single source) indexes and composite indexes. Usually the composite indexes combine data from several single-source surveys, make them comparable through some standardization procedure, and calculate the average to get a final indicator.

- *Fifth* the subjective indicators differ according to the supposed grounds of the respondents' answers. Some surveys ask about the first-hand experience of corruption, i.e. about the involvement of respondents in corrupt activities. However, most surveys capture the perception of corruption, i.e. the respondents' opinions about corruption-related issues. The personal experience obviously influences perceptions, but many other factors do either.

These and some other classifications are examined in the report in considerable detail using numerous examples. Scope of applicability, advantages and drawbacks of each type of subjective indicators are analyzed as well as specific survey techniques used to obtain valid information (sampling, interviewing, standardizing, scoring). The examples of surveys include both the widely-recognized international surveys such as the TI CPI and the Global Corruption Barometer, the WB BEEPS, the International Crime Victimization Survey, and less famous initiatives of separate countries such as the Integrity Perception Index of Korean Independent Commission against Corruption, the "Values to be Part of the Daily Job" Questionnaire for Agencies in Finland, etc.

Special emphasis is put on the fifth classification, i.e. on differences between perception and experience surveys, since it helps to see the "generic" drawback of subjective indicators. Perceptions of corruption are affected by many factors, e.g. by gossips, by information in mass media, by distinctive country features, by attitudes and individual characteristics of respondents, etc. Thus the causal relationship between personal experience and perceptions of corruption appears to be highly questionable. As a result many scholars doubt that subjective indicators can say much about the real situation with corruption and do not regard perception surveys data as reliable indicators of actual corruption level. The experience surveys seem to be more relevant but they are still quite rare due to certain methodological difficulties.

## Checklists

The limitations inherent in statistical data and perception/experience surveys encourage some scholars to change the object of assessment. Instead of trying to measure the "difficult to catch" level of corruption they focus on evaluation of existing anti-corruption systems. When anti-corruption programs for government bodies are elaborated it is always taken for granted that some regulations and procedures, if introduced, may help to restrict corruption. These "universally recognized" anti-corruption measures are often used as checkpoints for assessment of anti-corruption reforms. Such method of assessment is called "checklists". A checklist is a list of questions that helps interested parties to understand whether a government has succeeded in introducing those anti-corruption measures which

are considered to be effective as well as in eliminating those factors which are considered to promote corruption.

Checklists are usually intended to be filled up by experts or public officials, so in the strict sense they may be regarded as one of "subjective" indicators' modifications. However two distinguishing features make them different from perception/experience surveys. First the checklists do not measure the frequency of corrupt activities, the average size of bribes, etc., but rather assess whether the anti-corruption system corresponds to externally set standards. Thus perception/experience surveys typically put emphasis on corruption, while the checklists focus on anti-corruption. Second the checklists usually include both objective and subjective questions. The objective questions form the foundation of checklists. They ask about the existence of certain anti-corruption laws, regulations, and institutions. The subjective questions are intended to clarify whether the existing legislative/institutional framework is being implemented effectively in practice. Thus the respondent's opinion is an important, but not the only element of a checklist assessment.

Checklists are now widely used by international organizations to monitor the countries' compliance with various anti-corruption conventions as well as by NGOs to evaluate the countries' anti-corruption systems. Checklists are recognized as a very useful and convenient tool for *evaluation* of anti-corruption programs' *outputs*, monitoring of anti-corruption *reforms' progress*, and *comparative analysis* of anti-corruption systems in different countries. In the report certain examples of checklists are described, including the GRECO questionnaire, the Transparency International National Integrity System country studies, the Global Integrity Index, the WCO checklists.

However certain limitations are inherent in this method that should be taken into consideration. The "outputs vs. outcomes problem" reflects the fact that checklists fail to show whether the anti-corruption system helps to achieve the ultimate goals of anti-corruption reforms, i.e. whether the consistently introduced anti-corruption system leads to decrease in the level of corruption. The "one-size-fits-all problem" means that when some approach to anti-corruption reforms is promoted through checklists it is explicitly or implicitly presumed that the same anti-corruption measures are appropriate for different countries and cultures, which is not always true. The "high level of abstraction problem" implies that checklists often focus on existence of anti-corruption rules and regulations, but do not pay enough attention to analysis of specific features of their contents.

In recent years new directions of checklists method development have appeared including the first attempts of checklists quantification. The quantification methodology is now still in the making and the proposed scoring methods are not free from important drawbacks. In the report the problems of the checklists' quantification are comprehensively discussed using the example of the Global Integrity Index.

## Measuring Corruption in Budget Process

Due to the fact that corruption in budget process is a complex and multi-dimensional problem all three types of indicators discussed above may be used to measure it.

When assessing corruption-related issues in the budget process, government bodies usually base on *the statistical data generated by the control and audit institutions*. In Russia the Chamber of Accounts and the Federal Service for Financial and Budgetary Oversight (Rosfinnadzor) issue reports containing information on the results of their control activities. Such reports include various data on the amount and nature of revealed misuse of government funds, as well as about corresponding law enforcement actions. The data presented in the reports is for the most part analogous to that in other countries. However, as it was shown earlier in this report, the corruption-related statistical data can hardly be regarded as a valid measure of corruption or a reliable indicator of anti-corruption programs efficiency. The objective indicators may be used, though sometimes indirectly, in corruption research, but they should not be treated as the only or even the main tool for measuring corruption.

As far as the “*subjective*” indicators are concerned some perception/experience surveys include questions that may be used to assess the level of corruption in budget process. Usually such questions address the public service delivery, procurement, tax collection, i.e. those elements of the budget process, or even of its implementation stage, that presume interaction of citizens or private sector organizations with government officials. As a result many other important aspects of corruption in budget process are neglected, e.g. the leakage of funds moving between different layers of government or the “state capture” during the preparation and the legislative approval of the budget.

Such “lop-sidedness” of the subjective indicators can be easily explained if we take into account that typical respondents of perception/experience surveys are public or businessmen. These categories have some knowledge about corruption they encounter with when receiving public services or trying to get government contracts, but they lack information on “internal” stages of the budget process. At the same time those businessmen and government officials who know much about the high-level corruption are unlikely to provide truthful information about it. The problem of measuring those types of corruption in budget process that do not imply the citizens-government interaction needs to be further researched and more appropriate measurement tools still need to be elaborated.

In general, the subjective indicators touch upon few, if any, issues related directly to the budget process. If some questions on corruption in budget process are included in the survey no special emphasis is usually put on them. Unlike perception/experience surveys there are several *checklists* that are devoted specifically to

public finance problems. But here another problem arises. Most checklists that are used to assess the public finance management system do not focus only on anti-corruption elements, but rather seek to assess a wide array of institutions and procedures. Nevertheless the budget-process-related checklists seem to be the most dedicated to financial management issues compared with other two types of indicators. Thus they are discussed in the report in more detail.

Some checklists are used to determine whether the *entire* public financial management system of a given country corresponds to certain criteria. One of the most well-known checklists of such kind is the Public Financial Management Performance Measurement Framework elaborated as a part of the Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program. The report addresses the distinguishing features of the PEFA PMF, in particular its unusual scoring methodology. Some other checklists focus on *separate characteristics* of the budget process, including those that are widely recognized as crucial for prevention of corruption. The examples described in the report are the Open Budget questionnaire and the Independence of SAIs Project.

Most objective indicators, perception/experience surveys and checklists, try to assess the level of corruption or the effectiveness of anti-corruption systems at the macro-level, frequently at the country level. However such approach has significant limitations. The macro-level assessments usually can not “zoom in” to show the within-country variations of corruption and to explain the differences in behavior of individual agents’ working within the same legal and institutional framework. In recent years certain scholars have tried to develop new tools for the quantitative corruption measurement *at the micro-level*. Some of these tools relate directly to the budget process, for example the Public Expenditure Tracking Surveys (PETS).

The PETS are used to track the flow of resources through institutional layers of government and to assess what part of originally allocated funds has been spent on the planned public services and what part has been lost. The PETS usually consist of a survey of frontline providers and local governments, complemented by analysis of official data. In the report the PETS methodology is discussed at length.

## Recommendations

Based on the findings of the report a list of recommendations may be proposed for measuring corruption in the Russian budget process.

1. *Statistical data produced by the Chamber of Accounts, the Rosfinnadzor as well as by other government bodies should not be regarded as the main indicator of the level of corruption in the Russian budget process. Despite “objective” indicators may sometimes be useful for corruption research their validity is widely called in question.*

2. *New perception/experience surveys devoted to corruption in budget process should be elaborated or existing surveys should be altered to comprise a number of specific budget-process-oriented questions. Now some surveys include separate relevant questions that may be used as a rough model, but there are no full-fledged special-purpose "subjective" indicators.*
3. *All international obligations of Russia in the fields of anti-corruption policy and public finance management should be thoroughly analyzed. If any checklists have been introduced by international organizations to monitor the compliance with such obligations by member-countries it is necessary to take part in the evaluation procedures and to conduct the corresponding surveys.*
4. *In addition to participation in the evaluation procedures of international organizations, Russia should also take part in surveys carried out by the recognized NGOs. There are a number of checklists and other tools specially developed by NGOs to assess various aspects of anti-corruption policy and public finance management. Some of these tools seem to be promising for evaluation of the budgetary reform in Russia from the anti-corruption point of view.*
5. *New checklists corresponding to the conceptual documents underpinning the administrative, the civil service and the budgetary reforms in Russia should be elaborated. Such checklists should necessarily include the well developed anti-corruption component. The evaluation methodology should be provided for at the stage of preparation and approval of the draft concepts, plans and programs of reforms.*
6. *Micro-level surveys should be applied to the research into and the measurement of corruption in the Russian budget processes. In our opinion the application of the Public Expenditure Tracking Surveys or other micro-level measurement tools to evaluation of various government programs in Russia may yield remarkable results.*
7. *Anti-corruption expertise should be systematically applied to the legislation regulating the Russian budget process. Other tools of corruption risk assessment and proactive prevention should be also introduced at different stages of the budget process.*

### **Part 3. The Construction and Use of Effective Performance Benchmarking Systems (with application to performance contracting with public service providers in Russia)**

Performance management is becoming widely accepted and implemented at all levels of Russian government. But this process often lacks adequate method-

ological support. Theoretical knowledge about the types of performance indicators, pay-for-performance approach and other elements of performance measurement are not supported by managerial knowledge necessary for using, not just creating, performance information. The basic intent of this report is to provide a comprehensive managerial guide that will fit every situation. This implies the creation of a performance measurement and management system and the stages, components, technologies, peculiarities, and situations requiring special attention in creating and managing a performance management system. It begins with the right choice of objects and indicators and concludes with the enforcement of performance contracts.

The second part of this report contains examples that apply the described "guide" in current Russian administrative reforms. The most unique feature of Russian performance management efforts is that they are top-driven, and there are potentially multiple performance benchmarking participants who often lack competence and resources to create such systems. The author explains how to use this structure advantageously while not losing sight of the initial purpose of performance benchmarking.

### **Methodological and Theoretical Considerations**

This research is based on the assumption that benchmarking is one of the most practical applications and consequently one of the crucial tests for performance measurement and performance management concepts. Benchmarking allows using performance indicators to establish a quasi competitive atmosphere which is vitally needed in the delivery of Russian social services. The proper (or incorrect) use of these concepts while constructing applied benchmarking systems determines whether or not we can celebrate the success of a "performance and results" paradigm in public management. Also, public agencies can use benchmarking to improve their own performance or use it in conjunction with their relations with public service providers.

According to this report, **benchmarking is defined as an "evaluation, comparative analysis and policy transfer system, based on analysis of sets of performance indicators."** A similar approach to benchmarking is applied by Poister (2003) under the name of "statistical benchmarking." This form of benchmarking is like performance management technology and results-oriented management technology.

We explain why this type of benchmarking is the most effective for the implementation cases studied in this report as well as for the majority of the other cases in public sector performance management systems:

- Performance benchmarking possesses minimal costs of reiteration. It is possible to execute performance benchmarking on an annual basis without re-considering all preconditions or the environment.

- Performance benchmarking provides a structured and uniform approach to the analysis of different activities. This makes maximal external participation in benchmarking activities possible.
- Performance measures provide clear feedback to all participants of the benchmarking system, encouraging them to find and implement best improving results and efficiency.

The main managerial task in implementing performance management and benchmarking systems is to elaborate a comprehensive and efficient strategy (sequence of steps) and then to follow it. Pay attention to the unique challenge of each step. We recommend combining theoretical and practical considerations from organizational theory (Fernandez and Rainey) and performance management (Forsythe) with the unique circumstances of the institution and environment in which performance benchmarking and management will be implemented.

The **first stage** in the creation of a performance benchmarking system is the establishment of an “agent of change” capable of and responsible for managing the elaboration of performance measures and to coordinate the collection, analysis and use of performance information. As for the Fernandez/Rainey requirements, this stage is multipurpose. As the major parameters (participants, measures, activities, managerial consequences, rules of data collection and analysis, forms of presentation) of the system are elaborated, agreed by all participants and planned for implementation, the system gains top-management support. The task of fulfilling multiple goals and gaining internal support at this stage can be supported by involving representatives of various stakeholders (e.g., benchmarker’s management & employees, government statistical & financial units) into working groups in order to create an “agent of change.”

The **second stage** is the elaboration of “performance measures sets”, ensuring their quality and utility for a given purpose. By correctly choosing prospective performance measures and elaborating and rules-based improving the certain measures and indicators, the system must overcome measurement challenges and gain the support (at least the neutral position) of benchmarkers’ management and employees.

The **third stage** in the creation of a performance benchmarking system is the use of additional benchmarking data by consumers. By providing useful information to individuals who are not participating directly inside the social service system, the “change agent” can secure external support for benchmarking, reinforcing internal incentives to benchmark and improve performance. Moreover, this external audience, most likely represented by some institute of civil society, can also serve as a source of performance information.

The **fourth stage** is to deal with organizational issues. When just established, the performance benchmarking system needs organizational stability to become sustainable and effective. If benchmarking does not lead to abrupt decisions when it

is initially implemented, then benchmarking can become a useful, effective, comprehensive and institutionalized tool for managers.

The **fifth stage** is to define the relationships between performance benchmarking and performance contracting. Benchmarking can play different roles in performance contracting systems depending on the characteristics of the performance indicators used in benchmarking. The most evident strategy of performance contracting is to use benchmarking as a tool to enforce contracts. It means that one or more performance measures stated in the contract are subject to benchmarking across different providers. Under these circumstances, benchmarking results can be used to allocate additional or second-round funding as set forth in contracts. Nevertheless, some important performance measures may be used for managerial reasons other than contract payments or other contract-enforcement decisions.

There are two primary ways in which performance benchmarking may be used beyond the contract:

First, benchmarking can provide the participants of the system with additional indicators used by:

- service providers to find weaknesses and better strategies to achieve the expected value of the measure connected with contract payment, and;
- the “change agent” to analyze the effectiveness of the current performance contracting system for the purpose of achieving multiple performance goals, not just those stated in contracts with service providers.

Second, benchmarking can provide the “change agent” and/or the service purchaser information to help improve and change the parameters of contracts. Initially, the service purchaser inevitably acts within an environment characterized by a lack of performance information, so the probability to choose the wrong measure as a core condition of the contract payment is very high and this can become a cyclical error of the system. Conversely, if many additional measures are observed and benchmarked, the service purchaser is always supported with many other variants of performance measures, some of them more useful for including in performance contracts.

## Practical Considerations

Budget agencies in the Russian Federation are underfunded which limits their efficiency and ability to implement new methods of management. This current system in which the services provided by budgetary establishments are underfinanced threatens the constitutional rights of citizens. Moreover, legislatively, budget authorities are allowed to purchase services and execute public service provision contracts with other public, private or nonprofit organizations. However, the responsibility of government to provide public goods should be organized functionally (medical, educational, cultural, etc.) bringing social order to state service

provision. Further, by effective social order, we mean that we have implemented a procedure for identifying a desired quantity and quality of social services which the state finances. These social services are stipulated in a contract which is then monitored and controlled.

One goal is to establish effective transformation (in forms, financing mechanisms, etc.) in budget agencies and also to prevent transformations in budget agencies which for whatever reasons are not ready for or subject to change. To do this, efficient and effective procedures that provide the necessary degree of budgetary autonomy must be constructed, taking into consideration the internal and external environments including:

- A set of characteristics measuring the financial condition.
- A set of characteristics of budgetary establishment's field of activity.
- A set of the features caused by position of budgetary establishment in the system of government functions.
- A set of factors predetermining an opportunity for creation of a competitive or quasi-competitive environment.

The order for the analysis of the characteristics and also typical decisions which should be accepted at this or that combination of characteristics, are «the scheme of decision-making on optimization and transformation of certain budgetary establishment».

The next key decision is type of financing mechanism needed for a given budget agency (or newly established nonprofit organization). There are three basic methods of financing the activities of such organizations and each of these approaches is already applied in Russia:

- the "grant-based" method according to which financing is made according to a standard payment per unit of service calculated either in terms of production costs or with performance indicators considered;
- the "project-based" method, when the object of financing is a specific activity directed at achieving qualitative and quantitative intermediate results;
- the "cost-estimation-based" method, where financing is defined with the purpose of maintaining existing assets.

The use of the "grant-based" method to budget and finance the provision of state or municipal services creates maximal opportunities for performance benchmarking across different service providers and is preferred for performance contracting efforts. The diverse nature of "grant-based" financing makes it useful for several types of public service providers.

The course of reform including the "performance benchmarking friendly" grant-based financing is inevitably restricted by the Russian practice of public sector management. And this raises some questions on the structure of reform activities; on prioritizing; and on reducing the cost of forming a performance-contract system. Three ways of contract mechanisms are available:

- Pilot projects on "lump sum" financing, on financing by units of service, on change of legal forms.
- A moratorium on additional financing which has been not linked with services and results (realization of the performance-contracting approach only in relation to newly accepted budget expenditures ("priniyemnye obyazatel'stva").
- The approach with operating organizations (managing companies).

Project-based financing can be recommended if grant-based next. It can be effectively used together with the grant-based method of financing, especially when the latter is combined with a "cost-estimation-based" method (the majority of expenses on regular activities are compensated with a cost-estimation method, while some expenses connected with nonrecurring cases are financed on a "grant-based basis").

The third financing mechanism is recommended in cases when grant-based method of financing is considered the most effective and standards of service can be defined with sufficient accuracy. In this case, the operating company with several social projects can act as a managing agency of the nonprofit organization. This scheme is perfect for distributing risk and maintaining stability and can be realized as long as implying budget expenditures go directly to the nonprofit organization and are accounted for by units of service based on a performance contract.

This report concludes with an example – constructing the general structure of the typical performance contracting project in the Russian system of social services provision. («Implementing the system of performance management in the mechanism of realization of subfederal targeted programs in social sphere»). The structure of the project is based on:

- the second way of introduction of contract mechanisms (realization of the performance-contracting approach only in relation to newly accepted budget expenditures) as the more stable and acceptable way;
- the "grant-based" method of financing as the more "performance benchmarking friendly" method.

In the current Russian practice of regional (subfederal) social policy, many nonrecurring, newly accepted budget expenses are managed on the basis of mid-term (3 to 5 year-long) targeted governmental programs. The majority of these programs devolve financing from the subfederal to local governments. The devolution of budgetary funds occurs by "mutual agreements on executing social programs" or by "mutual financing agreements" (depending on the existence of additional financing from the municipal budget).

There are major drawbacks of this practice (analyzing it from the position of performance management). Performance measures are widely used in the context of certain targeted programs and can be examined by government bureaucrats, the governor or legislators while the program is being structured and legislated. But none of these measures are transferred to the agreements between subfederal and local authorities. This dissociates accountability for results from the direct provision of

social services, and undermines the basis of possible comparative performance measurement and benchmarking. The major task then becomes implementing mutual agreements based on the use of performance measures and requiring performance benchmarking as a fundamental clause of contracts (agreements).

The general structure of a typical performance contract project can be implemented (with little adaptation) in many subfederal governments and many fields of social services. Our example focuses on the most common situation in social service delivery with various “adaptation strategies” discussed. In this example:

- The conditions of different mutual agreements are too different due to the local differences in the number of clients (different amounts of financing) or due to differences in the state of local finances (different ratio of local co-financing).
- The subfederal level is not responsible for financing all services, but for financing only one type of resources used while delivering the service (for example, labor).
- The subfederal level owns and is responsible for partially financing service providers while other entities are owned and fully financed from the local (municipal) budgets.

To summarize, this report applies performance benchmarking principles in systems of social services delivery and it provides a brief analysis of the possibility of apply those principles to other important cases. Further, the report addresses how to:

- create an appropriate performance management system for Russian federal agencies;
- create a performance benchmarking system for Russian subfederal authorities; and
- create a performance benchmarking system in outsourcing practices.

## **Part 4. Fiscal Transparency and Accountability in Government Finance: Achievements and Strategies for the Russian Federation. Executive Summary**

### **Introduction**

This report is devoted to fiscal transparency as an integral part of the government accountability system. The literature provides many definitions of varying quality of fiscal and budgetary transparency. We use the definition forwarded by the Economic Commission for Africa (2002) and equate fiscal transparency with budgetary transparency even though we sometimes use different terminology when discussing fiscal and budgetary transparency.

The primary goal of this report is to develop an efficient method for implementing fiscal transparency strategies in the Russian Federation. The first step is the establishment of institutions aimed at providing transparency and accountability; the next step is to ensure that they are effective in achieving their goals.

Despite the financial and administrative potential to reduce poverty, develop infrastructure and reduce administrative barriers, Russia still ranks low in most indices of human development, corruption, investment climate, etc. Thus, budget transparency is crucially important for our country. The huge tax revenues being generated by the oil and gas industries requires an efficient mechanism for budget setting, government appropriations and expenditures. It is an enormous responsibility for the Russian government. Improvements in these process can only be achieved with improved budget transparency and accountability.

In this report, existing fiscal transparency assessment methods are analyzed; the results of implementing such methods in other countries are described, and; possible directions for broadening the fiscal transparency strategies of the Russian Federation are proposed.

### **Why the Fiscal Transparency**

Good governance implies that government decisions should be made and implemented openly and with the active participation of citizens influenced by them. The budget is the primary economic policy document of the government, thus transparency and participation in the budget process are particularly important. Indeed, it can be argued that the public has a basic right to get access to information concerning the budget and to have its views taken into consideration in budgetary decisions.

This report describes the main rationales for fiscal transparency. We asked whether or not fiscal transparency has significant positive impacts on economic sustainability, good governance and fiscal performance. The empirical evidence linking transparency and fiscal policy outcomes is not common knowledge which is why it is important to identify some estimated and recognized interdependences.

We conclude that a lack of the fiscal transparency can lead to misallocation of resources, governance quality deterioration and, as a result, to the inefficient budget expenditures to the detriment of the Russian people.

### **International Guidelines, Initiatives, Country Reports Methods & Results**

At the international level, significant attention is being paid to the problem of transparency. There are a number of documents that set the basic principles and rules

in this field, e.g. the United Nations (UN)'s "Convention Against Corruption," the International Monetary Fund (IMF)'s "Code of Good Practices on Fiscal Transparency," the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)'s "Best Practices for Budget Transparency," the Global Reporting Initiative, and the Global Transparency Initiative. Some initiatives are devoted to the problems of transparency in different industries and branches. There are also regional and country initiatives and benchmarks such as the UN Economic Commission for Africa's "African Governance Project" and the Worldwide Governance Indicators Dataset of the World Bank.

These international organizations usually promote general principles of government transparency, giving countries the opportunities to develop specific regulations suited to their specific needs. Examples include the IMF's "Manual on Fiscal Transparency" as a guide to implementing the "Code of Good Practices on Fiscal Transparency," a fiscal transparency questionnaire, a self-evaluation report and the OECD's "Best Practices for Budget Transparency." The IMF Code establishes minimum standards, while the OECD Guidelines explains best practices. Together, they set out the generally accepted international standards with respect to public financial management, including fiscal planning, budgeting, budget execution, financial reporting and audit.

**The strength of the international guidelines such as the IMF Code, the OECD Guideline or Lima Declaration consists in their universal applicability, making them appropriate to countries with different types of budget systems and differing income levels. However, they do not pay much attention to the problems of budget responsibility and accountability to citizens. That's why in many cases some international transparency survey methods use broader approaches.**

In our report, we examine the methodology and the findings of the most scaled fiscal transparency assessments. Country reports were developed in the framework of some projects such as the International Budget Project (IBP); Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT), which has been developed by the United Nations and the World Bank; the IMF's Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC) project etc.

Many country reports take into account current efforts to measure transparency in such institutions as the European Union or the OECD and most of them are methodologically based on the IMF Code. At the same time, some experts make significant effort to adopt the IMF standards to the local context and to further develop them.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> See, for example, the transparency and participation questionnaire of South Africa transparency and participation in the budget process report ([http://www.idasa.org.za/final/publications/bis\\_transparency\\_full.htm](http://www.idasa.org.za/final/publications/bis_transparency_full.htm)); United Nations Economic Commission For Africa report "Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa" (2005) etc.

The country reports prepared by the IMF are made precisely in compliance with the IMF Code. In other cases, researchers use methodologies that differ from those of the IMF. Some surveys concern budget transparency assessment and follow the formal budget process.<sup>3</sup> They compile the information that describes all the stages or phases of the budget process.

For example, according to the Open Budget Index, only six countries disclose budget information that is necessary for government accountability: France, New Zealand, Slovenia, South Africa, the United Kingdom and the United States. These countries provide extensive information in their budget documents. Other country-specific fiscal transparency assessments yields similar results.

### **Measuring the Fiscal Transparency in the Russian Federation**

Budget transparency is considered an important component of accountability. Budget transparency includes all methods of facilitating the public's access to information and understanding of decision-making mechanisms. To address the measurement of fiscal transparency issue, we need to ask what information do ordinary citizens and nongovernmental organizations usually need to know about the budget, tax collection, government assets management, and so on.

Several surveys have been conducted in order to assess fiscal transparency in Russia. Some of them were developed on regional and municipal levels, and the others were carried out by international organizations on the federal level. The assessment toolkits that have been developed in the framework of different projects, as a rule, consist of a questionnaire and methodological recommendations regarding the organization of surveys to measure fiscal transparency including, in some cases, public participation.

This report compares the results of several fiscal transparency surveys in the Russian Federation, including an assessment of fiscal transparency practices in relation to the requirements of the IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency, and the IBP Open Budget Index.

The IMF reports from 1999 and 2004 are based on discussions with the authorities and other organizations, the authorities' response to the IMF fiscal transparency questionnaire, and other sources of information. The IMF indicated the steady progress in fiscal transparency in Russia since 1999. It was mainly due to the reforms of the budget system legislative framework as well as to certain developments in financial management. Budget preparation has become more sophisticated, but at the same time, budget information has become more accessible. Many quasi-fiscal

---

<sup>3</sup> See, for example, "Index of budget transparency in five Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Peru" (*International Budget Project*, [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)).

activities have been removed, but some important ones have remained. There was no quantitative measurement of the level of fiscal transparency in Russia in the IMF report but the report concluded that the authorities have a clear sense of direction for necessary reforms, are engaged in a transparent process of developing medium-term plans of action and, in many cases, are already engaged in implementing their plans. In the first year of budget reforms in the Russian Federation, 2004, many civil servants were optimistic. However, the IMF report described some challenges that should be tackled in Russia.

The Russian fiscal transparency score by the IBP report was in the category 41-60 percent which was called “provides some information.” Twenty-one countries fell into this category. Most of these countries fell into this category because they did not issue mid-year or year-end reports. Six countries provided significant information, but their transparency performance was weakened by a failure to produce one or more vital documents. Twenty-three countries fell into the last two categories providing minimal or no information to citizens on their country’s budget.

The survey discovered a large number of budget documents that governments produced but did not make available to the public. More than a half of the surveyed countries (32) produced budget information in one or more of seven key budget documents: information they failed to share. At the present time, Russia stands somewhere in the middle of those countries which have had fiscal transparency assessments by international organizations.

There is also the fiscal transparency and citizen participation assessment that was conducted in eight regions of the Russian Federation on the basis of the IBP methodology. The transparency assessment and participation scorecard (questionnaire) for this investigation was mainly based on the IMF Code of Good Practices but was developed and broadened to consider factors of public participation. The experts of the Budget Information Service of Idasa and the IBP used it at first in South Africa.

The surveys were administered in Murmansk, Petrozavodsk and Velikie Luki at the municipal level and in St. Petersburg as well as the Novosibirsk, Samara, Pskov, and Ujno-Sakhalinsk regions at the sub-national level. Eighty experts took part in the pilot survey: 32% of the experts were legislators, 26% were part of the executive branch, 23% worked in NGOs, 11% were media representatives, and 8% were scholars and academics. It was one of the broadest fiscal transparency assessments on the sub-national level.

Summarizing the results of fiscal transparency assessments which were conducted in Russia and analyzing the present situation in the field of public administration in our country, we can emphasize some problems:

- opaqueness in the boundaries between the general government, the public enterprise sector, and the private sector;

- uncertain state support principles and the absence of complete list of state support methods;
- deficiencies in inter-ministerial relations and interchange of information within the government;
- lack of a distinct, predictable, long-term, inter-budgetary policy for the Russian Federation, it’s regions, and municipalities;
- considerable volume of closed information and low degree of openness for citizens in the state policy decision making system;
- lack of state policy impact assessments as regular and important elements of the government transparency and accountability system and as a tool for increasing its efficiency;
- vagueness in strategic tax policy priorities;
- incompleteness and interruption of the natural monopoly reforms which has strengthened state corporations, expanding the economic role of the state, and caused more intensive state quasi-fiscal activity;
- inefficiency in the management of extra oil and gas tax income;
- incomplete administrative and budget reforms and half-implemented new public management initiatives;
- slow down of the unified state and ministerial statistical accounting system reforms which impedes the generation of complete, reliable, timely data on budget expenditures.

In our opinion, the above issues should be addressed before or at the same time that a fiscal transparency broadening strategy for the Russian Federation is developed.

### **Developing the Fiscal Transparency Strategies in the Russian Federation**

It is possible to identify three types of budget transparency initiatives. First are the financial transparency initiatives sponsored by international financial institutions. Second, national and regional governments can work to increase transparency through budget reforms, including provisions for citizens to access information. Third, civil society institutions can work to increase the role of citizens in the budget process.

We believe that for the Russian Federation, the third type of budget transparency initiatives are the most promising, however, the second category of initiatives are actually the most wide-spread. While international projects promoting fiscal transparency strategies in Russia play some role, these projects fail to generate significant results unless they are supplemented by the initiatives at national, regional and local levels.

It is possible to achieve fiscal transparency only if it is accompanied by a corresponding approach to public management. Unless a country’s entire decision mak-

ing process is based on principles of government transparency and accountability, isolated attempts to provide openness are doomed to failure. Mixed systems are not likely to be effective as formal openness may provide information that is not sufficiently detailed and/or provide data only after decisions are made and deny citizens access to essential information. Thus, we recommend that the fiscal transparency broadening strategy for the Russian Federation be implemented simultaneously with other reforms of different public management subsystems.

Fiscal transparency broadening priorities were emphasized at the meeting of G8 Ministers of Finance in St. Petersburg on 9-10 June 2006 under the Russian presidency of the Group of Eight. The fiscal transparency subject was outlined as one of the key aspects underlying good governance in public finance. The fiscal transparency term was defined as openness to the public about the structure and functions of government, responsibilities within the government, and relations between the government and the rest of the economy, fiscal policy objectives, public sector accounts, and fiscal projections.

Five key fiscal transparency priorities were distinguished at the meeting:

- public access to information on the situation and trends in public finances;
- openness of state bodies' activities on the preparation, consideration, approval and implementation of budgets;
- the existence of and compliance with formalized requirements on budget accounting and the preparation and presentation of budget reporting;
- consideration and approval by the legislature of the main indicators of budget reporting;
- preparation and presentation of budget reporting in accordance with the general principles which are necessary and adequate for the purposes of international comparisons.

The suggestions of the Russian Government were devoted to develop:

- the Code of Good practice, providing more detailed support to each of the Principles of Good Governance of Public Finance;
- guidance on implementation of the Code of Good Practice;
- methods of assessment of the results being achieved by countries, with provision for recommendations on issues for attention by each individual country and more general lessons to be learned and fed back into the internationally approved approaches.

Russia's offers were addressed to G8 countries and they are developing countries oriented. However, it is crucially important for the Russian Federation to introduce fiscal transparency as an integral part of the general government transparency broadening strategy. The following lines of this strategy could be elaborated in compliance with the above mentioned fiscal transparency definition, public management system problems which were listed in this report and the key fiscal transparency priorities emphasized by the Russian Government:

1. To adopt and make publicly available information on the principles of the government structure forming, that must be met on practice, and also to disclose detailed government structure and the description of the inter- and intra-ministerial coordinating units.
2. To adopt and make publicly available the principles and complete list of state support methods in different branches of the economy, and state support decision making criteria (using the best practice examples from the EU, OECD, etc.).
3. To adopt and make publicly available the principles and criteria of necessity, efficiency and acceptability of state involvement in economic activities.
4. To implement new methods interaction and information interchange inside the Government of the Russian Federation. To develop the methodic recommendations on the subject of executive agencies interaction and information interchange management on the regional level.
5. To introduce incentives for strengthening the regional and the local tax potential, e.g. to delegate some tax authorities to the regional and local levels, thus simultaneously decreasing inter-budgetary transfers.
6. To develop and implement public policy impact assessment methods, e.g. budget policy impact assessment, at the stages of public policy elaboration, approval and implementation. While applying impact assessment methods special emphasis should be put on providing public access to the decision making process.
7. To analyze possible variants of extra oil-based budget income management and make publicly available the conclusions of this analysis.
8. To distinguish, adopt and make publicly available the implementation steps of administrative and budget reforms, to define their outputs and develop new tools for resource allocation process.
9. To continue the reforms of the unified state and ministerial statistical accounting system, in order to create a reliable, consistent and up-to-date data-base applicable to the budget expenditures performance assessment.
10. To develop and make publicly available the "citizens' budget."

*Препринт WP8/2007/03*  
*Серия WP8*  
*Государственное и муниципальное управление*

**Партнерский проект  
«Государственное управление»**

Публикуется в авторской редакции

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*

Технический редактор *О.А. Быстрова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.  
Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>, Бумага офсетная. Печать трафаретная.  
Тираж 200 экз. Уч.-изд. л. 4,6. Усл. печ. л. 4,2.  
Заказ № . Изд. № 684

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3  
Тел.: (495) 772-95-73; 772-95-90  
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3