



Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

**Академия бюджета и казначейства**  
Министерства финансов Российской Федерации



## **ПРОГРАММНЫЙ БЮДЖЕТ КАНАДЫ**

Москва – апрель 2010

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	3
1. Планирование, программирование и бюджетирование .....	4
2. Система «конвертов» .....	7
3. Современная система управления расходами.....	12

## Введение

Канадское правительство состоит из 90 департаментов и агентств, «поставляющих» в общей сложности 2500 индивидуальных программ. Для канадского бюджета программы – все равно, что кирпичи для кирпичного дома. Канадское бюджетирование вполне можно назвать бюджетированием, основанном на программах (program-based budgeting).

Программ – тысячи, и полностью развернутый бюджет выглядит именно как перечень тысяч названий и цифр (приложение 1).<sup>1</sup> Но путем группировки программ, например, по компонентам, политическим секторам или функциям правительства, его свертывают до удобоваримых размеров. Вот как выглядит бюджет в свернутом виде. Только программные и процентные расходы (таблица 1).

**Таблица 1. Бюджет правительства Канады в свернутом виде**

	2008-2009 фин. г.	2009-2010 фин. г. (проект)
Доходы	233,1	213,9
Программные расходы	207,9	237,8
Процентные расходы	31,0	29,9
Все расходы	238,8	267,7
Сальдо	-5,8	-53,8

Источник: Canada's Economic Action Plan, Year 2. Budget 2010: Leading the Way on Jobs and Growth. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Minister of Finance, March 4, 2010, p. 175.

А вот как выглядит бюджет в слегка развернутом виде – по основным программным компонентам (таблица 2). Это трансферы физическим лицам и правительствам низших уровней<sup>2</sup>, а также расходы по прямым программам.

---

<sup>1</sup> В таком виде он презентуется в «Оценках» («Estimates»). Этот документ правительство готовит для парламента, чтобы получить от него расходные полномочия. См., например, 2010-11 Estimates, Parts I and II, The Government Expense Plan and The Main Estimates.

<sup>2</sup> На медицину и образование, пенсии и пособия.

**Таблица 2. «Программный» бюджет правительства Канады по основным компонентам**

**Program Expense Outlook  
(Including Budget 2010 Measures)**

	Projection						
	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012	2012– 2013	2013– 2014	2014– 2015
	(billions of dollars)						
Major transfers to persons							
Elderly benefits	33.4	35.0	36.7	38.6	40.7	42.9	45.2
Employment Insurance benefits <sup>1</sup>	16.3	22.4	22.6	19.6	18.8	18.4	18.4
Children's benefits	11.9	12.3	12.7	13.2	13.4	13.4	13.5
<b>Total</b>	<b>61.6</b>	<b>69.7</b>	<b>72.0</b>	<b>71.4</b>	<b>72.9</b>	<b>74.8</b>	<b>77.1</b>
Major transfers to other levels of government							
Federal transfers in support of health and social programs	33.3	35.7	37.1	38.7	40.7	42.7	44.7
Fiscal arrangements <sup>2</sup>	15.2	16.1	16.4	16.8	17.7	18.6	19.5
Alternative Payments for Standing Programs	-3.0	-2.7	-2.9	-3.1	-3.3	-3.5	-3.7
Canada's cities and communities	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Other <sup>3</sup>	0.0	0.3	4.3	1.9	0.0	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>46.5</b>	<b>51.4</b>	<b>56.8</b>	<b>56.3</b>	<b>57.1</b>	<b>59.8</b>	<b>62.4</b>
Direct program expenses							
Transfer payments	30.2	39.8	39.4	33.7	33.6	32.8	32.1
Capital amortization	4.1	4.4	4.6	4.9	5.1	5.3	5.4
Other operating expenses	20.6	20.8	21.5	22.9	24.2	25.2	25.8
Operating expenses subject to freeze	44.9	51.8	54.9	52.2	52.4	53.5	54.8
<b>Total</b>	<b>99.8</b>	<b>116.8</b>	<b>120.4</b>	<b>113.7</b>	<b>115.2</b>	<b>116.7</b>	<b>118.2</b>
<b>Total program expenses</b>	<b>207.9</b>	<b>237.8</b>	<b>249.2</b>	<b>241.4</b>	<b>245.2</b>	<b>251.4</b>	<b>257.7</b>

Источник: Canada's Economic Action Plan, Year 2. Budget 2010: Leading the Way on Jobs and Growth. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Minister of Finance, March 4, 2010, p. 180.

## **1. Планирование, программирование и бюджетирование**

В Канаде все бюджетные решения принимают кабинет и его центральные агентства – Департамент финансов, секретариат Казначейского управления (Treasury Board Secretariat)<sup>3</sup> и офис Тайного совета (Privy Council Office).<sup>4</sup> Парламент может только принять или отклонить конечный продукт, зная, что в последнем случае правительство уйдет в отставку. Парламентское одобрение проекта бюджета означает принятие бюджета в принципе, после чего парламентарии могут внести незначительные изменения в проект.

До 1971 г. парламент утверждал любые расходы правительства - от зарплаты «бюджетников» до покупки канцелярских принадлежностей, от пенсий по старости до транспортных расходов чиновников. Расходы планировались от «достигнутого». Среди наблюдателей за бюджетным процессом преобладало мнение, что парламент не контролирует расходы, а правительство не способно их эффективно планировать. Часто парламентарии не видели никакой связи между запланированными расходами и услугами департаментов.

Кроме того, бюджет планировался только на год вперед, так что парламентарии не могли представить себе последствия расходов в более длительной перспективе. Те же причины мешали правительству увязывать ассигнования с планированием своей политики и программ. Не было никакого удовлетворительного способа оценить влияние новых программ на расходы. И наоборот, проблемы усугублялись неизбежной взаимозависимостью департаментов. Ведь траты одного департамента могли увеличить, продублировать или отменить траты другого.

В начале 1970-х годов правительство Пьера Трюдо перешло на «научное» или «рациональное» составление бюджета, известное как

---

<sup>3</sup> В канадском правительстве Казначейское управление – единственный статутный комитет. Оно возглавляет федеральную государственную службу и управляет работой исполнительной власти.

<sup>4</sup> Тайный совет курирует политику правительства (кроме партийно-политических вопросов).

Система планирования, программирования и бюджетирования (Planning Programming and Budgeting System - PPBS). Эта система должна была интегрировать планирование политики и бюджетный процесс. Акцент переносился с объектов и компонентов расходов на конечную продукцию правительства. Деятельность департаментов была расписана по программам и подпрограммам.

Теоретически, при PPBS результатом планирования расходов и расстановки приоритетов являются программы. Департаменты запрашивают ассигнования в контексте программ и доказывают путем анализа, что их деятельность совместима с программными целями. Несовместимая деятельность сокращается или аннулируется, и тогда взаимозависимость департаментов учитывается явным порядком.

Но PPBS никогда так работала. Главная причина – нехватка данных для анализа, и не столько (вполне доступной) финансовой статистики, сколько надежной информации о «работе» и эффектах программ. Например, очень трудно измерить, хотя бы концептуально, как расходы на клинические испытания лекарств, общественную медицину, улучшение питания или повышение медицинской грамотности канадцев влияют на их здоровье.

PPBS игнорировала политические реальности бюджетного процесса. Бюджет есть компромисс между «конкурирующими» интересами и целями в правительстве и за его пределами. Потратить больше на оборону или на здравоохранение – это вопрос общественных ценностей, требующий политического решения. Коль скоро решение принято, во всех отношениях дорого вести каждый год бюрократические и политические сражения с оппонентами. Вот почему, по традиции, бюджетный процесс уводит внимание заинтересованных лиц в сторону от главных проблем; разве что в исключительных обстоятельствах заметная часть расходов может выглядеть не так, как в прошлом году, и предметом дискуссии

оказываются действующие программы, а не новые инициативы или добавки к прошлогодним цифрам.

PPBS, если бы она работала так, как хотелось ее создателям, означала бы ежегодный пересмотр всего бюджета. На деле все заканчивалось незначительными улучшениями бюджетного процесса. В наши дни анализ результативности программ и деятельности департаментов – обычное дело. Даже далекая от совершенства «голубая книга» - ежегодный подарок правительства парламенту – приносит парламентариям больше пользы и провоцирует более информированные дебаты, чем «старая добрая» PPBS.

При PPBS бюджетный процесс и структура правительства изменились так, что стало возможным ограничить расходы и уменьшить бюджетный дефицит. В общем, эти изменения были призваны сконцентрировать власть над расходами в руках немногих ключевых министров, прежде всего министра финансов. При таком раскладе контроль над расходами наиболее эффективен. Но этого оказалось мало.

## **2. Система «конвертов»**

В конце 1970-х годов экономическая обстановка в Канаде ухудшилась, и потребовалось ужесточить расходную дисциплину, чтобы противостоять растущему дефициту, инфляции и безработице. В 1979 г. в рамках институциональной реформы, нацеленной на экономию бюджетных средств, правительство Жана Кретьена обнародовало Систему управления политикой и расходами (Policy and Expenditure Management System - PEMS), которая заменила PPBS.

PEMS – результат нескольких лет борьбы с устаревшим бюджетным процессом. В 1960-х годах правительство признало, что необходимо увязывать расходные решения с национальными приоритетами. Раньше правительственные комитеты формировались по мере надобности, чтобы рассмотреть очередные проблемы. Но в конце 1960-х годов

правительственный Комитет по приоритетам и планированию (Cabinet Committee on Priorities and Planning) начал устанавливать полезные для принятия решений неформальные уровни годовых доходов и расходов. А в середине 1970-х годов правительство заявило о своем намерении держать темп роста расходов ниже темпа роста экономики. Оно старалось не допускать превышения расходов под уровнями, установленными Комитетом по приоритетам и планированию. Расходные решения стали все больше увязываться с планированием политики Оттавы.

В конце 1970-х годов статутные трансферы провинциям и физическим лицам и постоянная индексация ставок личного подоходного налога легли тяжким бременем на бюджет правительства. Выход был найден в наращивании налоговых расходов.<sup>5</sup> Но долго использовать налоговую систему для выполнения программ, которые лишь замещали программы прямых расходов, было невозможно. Кроме того, требовалось среднесрочное – на три-пять лет – планирование бюджета, чтобы за сокращением и перемещением расходов между программами не потерять из вида политические приоритеты. PEMS и предназначалась для решения этих проблем. В Оттаве надеялись, что новая система поможет продвигать реалистичные политические цели и рациональное распределение ресурсов, а с ними и популярность правящей партии среди избирателей.

У PEMS с программами получилось лучше, чем у PPBS. Программы прямых расходов были сгруппированы по политическим направлениям – «конвертам». Восемь «конвертов» попали в ведение четырех правительственных комитетов, и еще два – в ведение координационного Комитета по приоритетам и планированию. Этот возглавляемый премьер-министром комитет («кабинет в кабинете») сотрудничает с Департаментом финансов, Казначейским управлением и комитетами-кураторами

---

<sup>5</sup> В 1976-1979 гг. эти расходы росли на 50% быстрее прямых расходов.



«конвертов». Результатом сотрудничества являются лимиты расходов в разрезе «конвертов» и в целом на пять лет вперед. «Конвертная» система позволяет сравнивать ассигнования на сходные цели и проводить селекцию программ, когда обстоятельства требуют сокращения расходов.

**Вставка 1. Правительственные комитеты и десять «конвертов» канадской Системы управления политикой и расходами**

Комитет по приоритетам и планированию (Cabinet Committee on Priorities and Planning):

1. Фискальные отношения.
2. Государственный долг.

Комитет по социальному развитию (Cabinet Committee on Social Development):

3. Право и юриспруденция (содержит программы, нацеленные на поддержку и развитие справедливости и защиты граждан; 90% расходов приходятся на две основные программы – Королевская канадская конная полиция и Исправительные заведения).

4. Социальные отношения (содержит все социальные и культурные программы, включая крупнейшие статутные программы прямых выплат гражданам с целью поддержания доходов, а также выплаты по совместным с провинциями программам социальной поддержки).

Комитет по экономическому развитию (Cabinet Committee on Economic Development):

5. Экономическое развитие (программы прямой помощи ключевым секторам экономики, включая добывающую промышленность, обрабатывающую промышленность и туризм, а также горизонтальную политическую активность вроде внешней торговли, регионального развития и транспорта).

6. Энергетика (программы поддержки энергетики и сопутствующие программы).

Комитет по правительственным операциям (Cabinet Committee on Government Operations):

7. Услуги правительству (программы, обеспечивающие поддержку и обслуживание «программных» департаментов, или ориентированные на оказание услуг, например, Почтовая служба, а также исполнительские функции - прежде всего центральные агентства - и те агентства, что подотчетны парламенту, но находятся под финансовой и административной ответственностью правительства).

8. Парламент (отдельный «конверт» для сената, нижней палаты и библиотеки парламента).

Комитет по иностранным делам и оборонной политике (Cabinet Committee on Foreign Affairs and Defense Policy)

9. Иностранные дела и помощь развивающимся странам.

10. Оборона (капитальные и текущие расходы Департамента обороны).<sup>6</sup>

**Конец вставки 1**

---

<sup>6</sup> Government of Canada, the Privy Council Office, The Policy and Expenditure Management System (March 1981), pp. 10-11.

Новые налоговые расходы, финансовые гарантии, гербовые сборы и тому подобные инструменты тоже оказались в «конвертах». Комитетам-кураторам «конвертов» оставалось распределить лимиты между программами и департаментами.<sup>7</sup> Цель PEMS – разрешить министрам и даже вынудить их совместно определять приоритеты и находить деньги для финансирования новых программ, удаляя из «конверта» старые, менее эффективные программы или сокращая их бюджеты. Допустим, «конверт» № 1 равен 10 млрд. долл., состоит из программ «А» и «Б» по 5 млрд. долл. каждая, и программа «А» эффективнее программы «Б». Единственный способ дать программе «А» дополнительный миллиард – это отнять миллиард у программы «Б». Нельзя увеличить на миллиард «конверт» № 1 или вынуть миллиард из другого «конверта». Так более эффективные расходы вытесняли менее эффективные при неизменных лимитах.

Сокращение затрат на растущие налоговые расходы и повышение ответственности министров за налоговые и прямые расходы стали двумя частями одной цели – улучшения процесса расходов. За включением налоговых расходов в анализ расходов стояло желание лучше информировать министров о политическом компромиссе между двумя подходами к решению конкретных задач: один подход – со стороны налоговых расходов, другой – со стороны прямых расходов. Например, одни налоговые расходы можно использовать ради экономической стабилизации, а другие – нельзя.

Старые налоговые расходы в «конверты» не попали, а это львиная доля всех налоговых расходов. Тем не менее, PEMS оказалась эффективным противоядием от раздувания налоговых расходов. Она лишила департаменты возможности предлагать программы,

---

<sup>7</sup> Комитеты правительства Канады напоминают департаменты правительства России, а канадские департаменты – российские министерства. В Канаде есть и министерства. Это государственное министерство регионального развития и государственное министерство социального развития.

финансирование которых осуществляется через «боковую дверь» (налоговую систему), не затронув прямые расходы.

В рамках PEMS был образован центральный резерв для покрытия дефицита бюджета крупных статутных программ, вызванного ухудшением экономической конъюнктуры. По этим программам услуги получают все те, кто имеет право на финансовую поддержку Оттавы. Некоторые программы защищены от инфляции или генерируют дополнительные выгоды для населения при достижении определенного уровня безработицы. Они легко «впадают» в бюджетный дефицит, когда выплаты «клиентам» Оттавы нарастают. Казалось, центральный резерв компенсирует этот недостаток. Доступ к нему имели 26 программ, отражающих 16 функций бюджета. Кроме того, любая программа могла получить дополнительные средства из оперативных резервов, закрепленных за ее «конвертом». Обычно оперативные резервы составляли 1-2% «конверта» (лимита расходов на год). Правда, не все «конверты» снабжались оперативными резервами.<sup>8</sup>

Кадровая поддержка PEMS позволяла получать детальную информацию от департаментов, стратегию расходов для каждого «конверта» и картину национальных приоритетов. Каждый министр, являясь членом соответствующего правительственного комитета, озвучивал финансовые «запросы» своих программ и рапортовал об их выполнении с помощью аппарата своего ведомства. Дополнительную кадровую поддержку PEMS получала от двух государственных министерств – регионального развития и социального развития, а также от аппарата Тайного совета. А бюджетно-политический курс прокладывал Комитет по приоритетам и планированию, и потому он тоже отвечал за денежное наполнение каждого «конверта».

---

<sup>8</sup> Government of Canada, Privy Council Office, "Policy and Expenditure Management System: Envelope Procedures and Rules" (July 1981), pp. 6-7 and Appendix A.

Комитеты-кураторы «конвертов» распределяют приданные «конвертам» оперативные резервы и рассматривают предложения по изменению существующей базы текущих программ. Но Казначейское управление как организатор работы исполнительной власти обязано оценить любое предложение об изменении программных расходов. Граница между политическими изменениями и финансовыми коррекциями может оказаться размытой, и тогда министр финансов и президент Казначейского управления вместе решают, как поступить с данным предложением. После того как комитеты приняли все решения, можно сказать, что мотор запущен. Теперь остается отслеживать денежные потоки из «конвертов» в течение финансового года. «Конвертный» учет – дело не легкое. Главным бухгалтером здесь является Казначейское управление. Оно регистрирует все решения комитетов о сокращении и расходовании «конвертных» денег, следит за тем, чтобы неуклонно достигались все бюджетные наметки, и решает «судьбу» предложений о расходах, которые не укладываются целиком в систему (обычно после консультаций с Департаментом финансов).

### **3. Современная система управления расходами**

В середине 1990-х годов правительство Жана Кретьена заменило PEMS Системой управления расходами (Expenditure Management System – EMS). EMS поддерживает кабинет в его усилиях идентифицировать и реализовать приоритеты и расходные планы, не нарушая бюджетных лимитов. Целями EMS являются:

- соблюдение общей дисциплины расходов,
- эффективное распределение правительственных ресурсов между приоритетными политическими направлениями,
- эффективное и эффектное выполнение программ.

Достижению этих целей способствуют четыре принципа управления расходами:

- Планирование доходов и расходов обеспечивает стабильную среду, которая позволяет предвидеть изменения в расходах и программах и загодя подготовиться к ним.
- Стратегическое планирование на средний и долгий срок нацеливает на анализ существующих программ и систем их «поставки» и привязку расходов к новым приоритетам.
- В процессе планирования расходов правительство консультируется с парламентом и населением.
- Система стимулов обеспечивает эффективное планирование, распределение ресурсов, управление расходами и качественную информацию о результативности программ.

EMS имеет следующие основные отличия от PEMS:

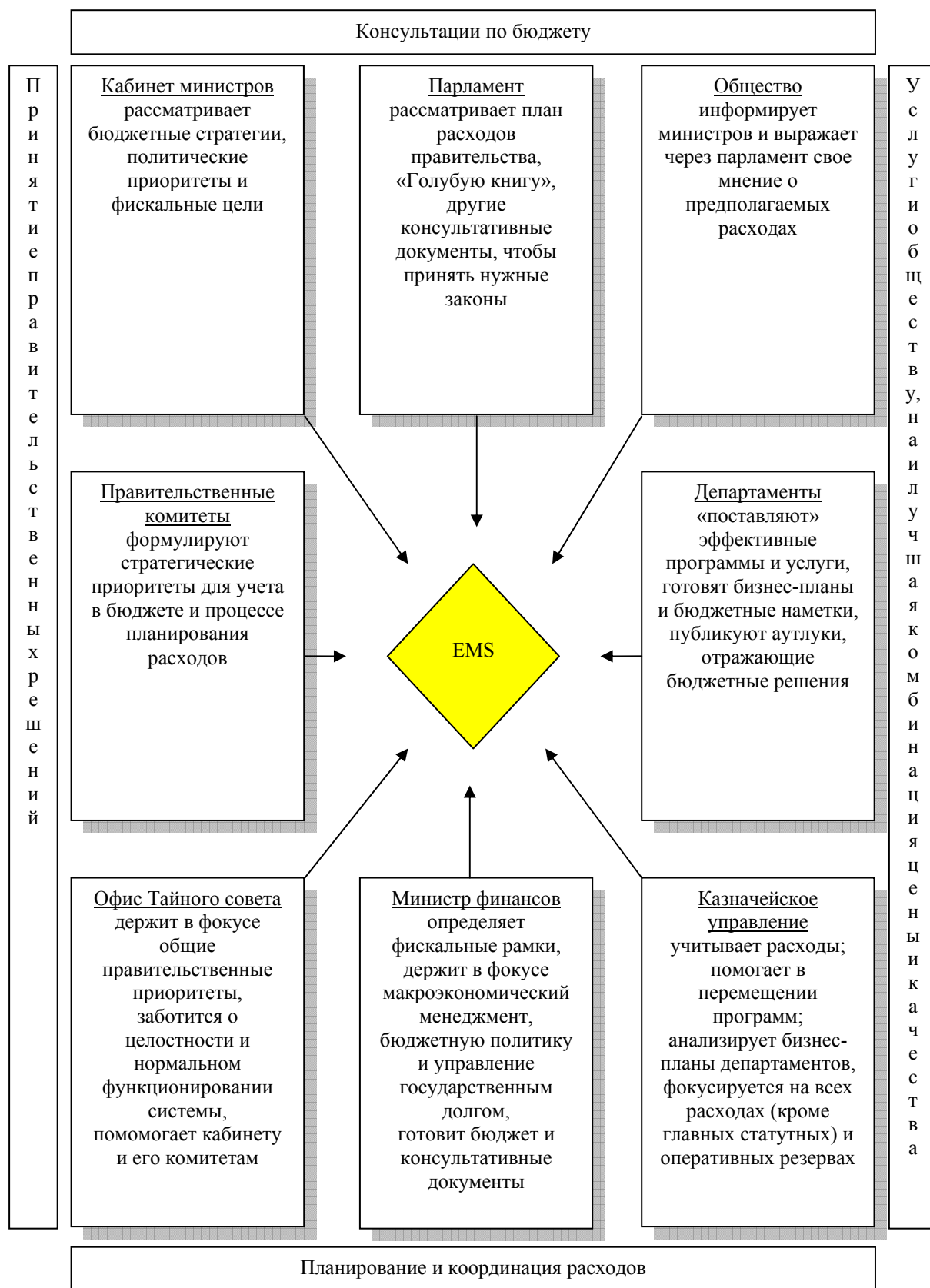
- Интегрированный процесс планирования бюджета (решения по новым инициативам и перемещениям прежних программ, необходимым для финансирования новых инициатив, принимаются в процессе планирования бюджета)
- Упор на периодический пересмотр программ (все новые инициативы, а также дополнительные расходы по действующим программам финансируются за счет низкоприоритетных программ).
- Отсутствие центрального резерва (он был ликвидирован, так как не подталкивал чиновников к пересмотру программ).
- Ведомственное бизнес-планирование (в бизнес-планах департаменты определяют стратегии перемен в своем бизнесе, учитывающих бюджетные цели и правительственные приоритеты).
- Большая свобода действий (чтобы сделать управление департаментами более эффективным, нужно было развязать

министрам руки в вопросе о распределении выделенных им ресурсов).

- Улучшенная информация о результативности программ (это облегчает принятие бюджетных решений и укрепляет подотчетность правительства парламенту).
- Признанная роль постоянных комитетов парламента в оценке перспектив расходов и их доступ к ведомственным аутлукам (эти документы помогают комитетам нести ответственность за анализ будущих тенденций расходов в контексте национальных приоритетов и служат хорошим контекстом для изучения «Оценок»).

Процессы и процедуры, используемые центральными агентствами правительства - Департаментом финансов, секретариатом Казначейского управления и офисом Тайного совета - для выработки расходных решений и управления расходами, образуют ключевые компоненты EMS (рисунок 1). Они позволяют правительству использовать ресурсы в соответствии с национальными приоритетами, контролировать расходы и разрабатывать политику, которой должны следовать департаменты в области программ.

**Рисунок 1. Роль общества, парламента и правительства в Системе управления расходами**



В 2007 г. правительство Стефена Харпера приняло решение о стратегическом пересмотре действующих программ и тем самым обозначило новый подход к управлению расходами. Появилась новая цель – бюджетирование и отчетность с учетом информации о результативности расходов (performance-informed budgeting and reporting).<sup>9</sup> Высокопоставленные чиновники должны получать информацию о результативности расходов, чтобы их бюджетные решения лучше соответствовали принципам эффективности, эффектности и экономичности (наилучшей комбинации цены и качества). Наконец, эта информация продолжает оставаться важной частью адресованных парламенту отчетов о деятельности департаментов и центральных агентств.

С учетом этого решения можно сказать, что EMS стоит на трех «китах». Во-первых, все расходы должны доводиться до прозрачных результатов, для чего необходимы четкие показатели результатов, систематическая оценка, мониторинг комбинаций цены и качества. Во-вторых, предложения о новых расходах должны подвергаться тщательной проверке, чтобы можно было управлять ростом расходов, а это требует четких критериев успеха, демонстрации совместимости предложений с существующими расходами и результатами и вариантов перемещения предложений между источниками финансирования. В-третьих, существующие программы прямых расходов подвергаются стратегическому пересмотру каждые четыре года, чтобы предотвратить их отклонение от правительственных приоритетов, принципов

---

<sup>9</sup> Если Канада достигнет эту цель, то она окажется во второй категории адептов бюджетирования, основанного на результатах (БОР). Первая категория – презентационное БОР (presentational performance budgeting): информация о результатах не используется в расходных решениях. Вторая категория – бюджетирование с учетом информации о результатах: информация, однако, не влияет на бюджетные ассигнования и не имеет predetermined веса в расходных решениях. Третья (крайне редкая) категория – прямое БОР (direct performance budgeting): метрики результативности напрямую определяют бюджетные ассигнования.



эффективности, эффектности и экономичности (наилучшей комбинации цены и качества). Поэтому программы должны «обещать» результаты, поддерживающие правительственные приоритеты, а расходные решения должны базироваться на объективной информации («уликах»).

Еще несколько слов о третьем «ките». Пересмотр позволяет ведомствам выявлять 5% наименее приоритетных и наименее эффективных программ для перемещения и предлагать взамен их более приоритетные и более эффективные программы для реинвестиций.

Высокий приоритет	Потенциал для улучшения / реинвестирования	Потенциал для реинвестирования	} 100-процентная организационная база пересмотра
	Низкий приоритет	Главный кандидат на перемещение	
	Низкая отдача	Высокая отдача	

Аналитической основой пересмотра является ведомственная Архитектура активности программ (Program Activity Architecture), ранжирующая программы по их вкладу в достижение стратегических результатов и демонстрирующая особенности управления департаментом во имя таких результатов. Департаменты имеют базу объективных данных («улик»), которая используется для оценок, аудита и подготовки различных отчетов. Частью системы пересмотра является ведомственный консультативный комитет, неофициальным членом которого является Секретариат Казначейского управления. Наконец, еще один ключевой элемент системы – это внешний эксперт, чье участие добавляет пересмотру объективности и доверительности.

EMS служит справочником по распределению и перераспределению ресурсов и всем процессам, поддерживающим фискальную дисциплину,

дизайн и утверждение программ и раскрытие информации. Шесть главных игроков обеспечивают бесперебойную работу системы:

- Парламент утверждает расходы правительства, издавая либо статуты для отдельных программ, либо общий закон для нестатутных программ. Парламент и его комитеты надзирают за фискальной деятельностью правительства и могут вызывать министров «на ковер» с отчетами об их работе.
- Кабинет министров распределяет ресурсы по приоритетным политическим направлениям согласно бюджету на данный год. Как уже отмечалось, кабинет состоит из нескольких комитетов, один из которых – Комитет по приоритетам и планирования – играет важную роль в подготовке бюджета.
- Департамент финансов разрабатывает налоговую политику и готовит бюджет. Парламент получает бюджет (проект доходов и расходов), как правило, в феврале, а финансовый год стартует 1 апреля. После осенних и зимних дискуссий в Комитете по приоритетам и планированию, включая брифинги по стратегическому пересмотру программ прямых расходов, координируемому Тайным советом, министр финансов принимает окончательные решения по бюджету.
- Казначейское управление силами своего секретариата и других агентств готовит для парламента «Оценки»<sup>10</sup> и выступает в роли менеджера работы исполнительной власти. Оно устанавливает стандарты отчетов о деятельности департаментов и производит в огромном количестве правительственные планы и отчеты.

---

<sup>10</sup> Парламент изучает этот документ, чтобы решить, предоставить правительству расходные полномочия или нет. «Оценки» («Estimates») состоят из двух частей. Часть I – план расходов, часть II – «Основные оценки» («Main Estimates»), то есть детальный перечень ресурсов, затребованных департаментами на предстоящий год для выполнения их программ. Именуемая еще «Голубой книгой», часть II нужна парламентариям, чтобы принять Закон об апроприациях, который позволяет правительству реализовать план расходов.

Секретариат Казначейского управления управляет стратегическим пересмотром программ прямых расходов. Зимой результаты этого пересмотра сообщаются Комитету по приоритетам и планирования для использования при подготовке нового бюджета.

- Офис Тайного совета управляет «повесткой дня» кабинета, транслирует решения кабинета по властной вертикали и оппонирует департаментам, когда те представляют свои предложения кабинету. Это «вратарь», защищающий «ворота» кабинета от некачественных фискально-политических инициатив со стороны департаментов. Он постоянно советуется с Казначейским управлением и Департаментом финансов накануне заседаний кабинета и после них.
- Департаменты разрабатывают политику, программы и предложения и управляют «поставкой» программ «клиентам» правительства. Они отчитываются перед парламентом в период рассмотрения «Оценок» и несут ответственность за анализ результативности программ.

На практике координация принятия решений в EMS находится в руках трех центральных ведомств - Департамента финансов, секретариата Казначейского управления и офиса Тайного совета. Департамент финансов готовит бюджет, чиновники Казначейского управления «пасут» парламент, чтобы тот одобрил «Оценки», а офис Тайного совета следит за «чистотой мысли» в программах и предложениях департаментов. Неудивительно, что соответствующие чиновники этих агентств работают денно и ночью над всеми аспектами управления расходами.

### Приложение 1. Программы расходов в «Голубой книге»

В «Голубой книге» (часть II «Оценок») приводятся основные оценки программных расходов в разрезе департаментов. Один департамент может иметь несколько программ. Каждая ведомственная презентация основных оценок состоит из четырех частей:

- стратегический результат деятельности департамента;
- программы, направленные на получение искомого результата;
- таблица расходов по программам;
- трансферы (если имеются).

Вот как выглядит презентация основных оценок программных расходов канадской разведки на 2010-2011 фин. г. Стратегическим результатом своей деятельности эта служба считает защиту национальных интересов Канады путем использования действенной информации об угрозах, возникающих со стороны терроризма, шпионажа и внешнего вмешательства. У службы есть две программы, направленные на получение этого результата. Одна программа – «Разведка» - предусматривает сбор, обработку и анализ информации о деятельности, которая может угрожать безопасности страны и ее гражданам, и доведение этой информации до правительства. Другая программа – «Скрининг безопасности» - это предотвращение проникновения в страну тех нерезидентов, которые могут угрожать или источать риск национальной безопасности, и лишение любых подозрительных лиц доступа к «чувствительным» правительственным активам, сооружениям и информации. В 2010-2011 фин. г. служба планирует израсходовать по этим программам 506573 долл.

Межведомственные программы формируются по признаку отношения деятельности ведомств к конкретному аспекту общественного благосостояния; вся деятельность, затрагивающая данный аспект, «укладывается» в одну такую программу. Разведка – не единственная

организация, чья деятельность влияет на общественную безопасность и готовность Канады к чрезвычайным ситуациям. На этот аспект благосостояния влияет деятельность еще восьми организаций. Их программы и программы разведки объединены в одну межведомственную программу расходов на общественную безопасность и подготовку к чрезвычайным ситуациям. В «Оценках» на 2010-2011 фин. г. таких «кластеров» ведомственных программ 27.

## Вставка 2. Презентация основных оценок программных расходов канадской разведки на 2010-2011 фин. г.

### Public Safety and Emergency Preparedness Canadian Security Intelligence Service

#### Strategic Outcome

*Actionable intelligence on threats arising from terrorism, espionage and foreign interference is used to protect Canadian national security interests.*

#### Program Activity Descriptions

##### Intelligence Program

This program includes the collection, processing and analysis of information and intelligence, respecting activities that may be suspected of constituting threats to the security of Canada and safety of Canadians and, in relation thereto, reporting and advising the Government of Canada. In accordance with *Canadian Security Intelligence Service Act*, s.16, in supporting the missions of National Defence and Foreign Affairs, this intelligence program also provides assistance to the Minister of National Defence and the Minister of Foreign Affairs, within Canada, in the collection of information or intelligence.

##### Security Screening Program

The Security Screening program is one of the main responsibilities of CSIS and among its most visible functions. The goals of the Security Screening program are to prevent non-Canadians who pose security concerns or risks from entering or receiving permanent residence in Canada and to prevent anyone of concern from gaining access to sensitive government assets, locations or information. Through its foreign offices in Canadian missions abroad, CSIS performs in-depth examinations of applicants and prospective immigrants whose backgrounds present security concerns. CSIS also provides security assessments on behalf of all federal government departments and agencies (except the Royal Canadian Mounted Police (RCMP)) as part of the Government Security Policy (GSP). Security Assessments fall into the following program activities: Government Screening, Sensitive Sites Screening, Foreign Screening, Immigration and Citizenship Screening, and Refugee Screening.

#### Program by Activities

(thousands of dollars)

	2010-11 Main Estimates			2009-10 Main Estimates
	Budgetary		Total	
	Operating	Capital		
Intelligence Program	413,639	26,869	<b>440,507</b>	444,660
Security Screening Program	61,324	4,742	<b>66,066</b>	51,697
	474,963	31,610	<b>506,573</b>	496,357

Note: Details may not add to totals due to rounding.

Источник: 2010-11 Estimates, Parts I and II, The Government Expense Plan and The Main Estimates, 22-10.

## Конец вставки 2