

# Программное и программно-целевое бюджетирование Опыт Юго-Восточной Европы: их роль в процессе консолидации бюджетной системы

**Брайан Олден**

**Региональный советник МВФ по вопросам УГФ**

**Встреча ПЕМ ПАЛ**

**Бохинь, Словения**

**Март 2012**



# Роль программно-целевого бюджетирования в консолидации бюджетной системы



- Программно-целевое бюджетирование (которое определяется как такие процедуры, с помощью которых укрепляются связи между средствами, выделяемыми государственным органам, и той пользой или прямыми результатами, которые они приносят), может оказать положительное влияние на консолидацию бюджетной системы, главным образом, тремя путями:
  - Во-первых, любая консолидация налогово-бюджетной системы, в основе которой лежат расходы, влечет за собой принятие политически трудных решений в отношении государственных приоритетов, а информация о результатах деятельности помогает мобилизовать необходимую поддержку для таких решений.
  - Во-вторых, общественная поддержка программы консолидации также зависит от способности правительства наметить неприоритетные сектора и защитить социально уязвимые области. Установление приоритетов, которое производится по каждой программе, а не по экономическим статьям, в гораздо большей степени приспособлено к выполнению этой задачи.

# Роль программно-целевого бюджетирования в консолидации бюджетной системы



- Наконец, амбициозные планы консолидации должны полностью приниматься администрацией, во избежание недопустимых последствий в оказании государственных услуг.
  - Подотчетность за результаты, а не подробно расписанные расходы, позволяет передать оперативную маневренность (гибкость) на другие управленческие уровни, повышая приспособляемость в целом к более жестким бюджетным ограничениям.
  - Европейская Комиссия связала успешную консолидацию с программно-целевым бюджетированием.
  - Reddick (2003) и Crain и O’Roark (2004) считают, что программно-целевое бюджетирование оказывает положительное влияние на совокупные бюджетные результаты, но, как показали Robinson и Brumby (2005), в указанных исследованиях остаются неясными причинно-следственные связи.
  - Perotti (1998) и Wagschal и Wenzelburger (2008) подчеркивают важность защиты социально значимых расходов для устойчивости процесса консолидации.
- Однако, как указывала ОЭСР в 2007 г., усиление контроля над результатами не во всех странах сопровождалось передачей оперативной маневренности на другие управленческие уровни.

# Почему так важна программная классификация?



- Всесторонняя программная классификация государственного сектора, с четкими задачами и установками программы, позволяет наладить дискуссию о том, каким образом бюджет способствует выполнению общегосударственной политики, и как влияют на это различные меры консолидации.
- Итак, бюджеты нужно классифицировать, а в идеале и ассигновать, на основе программ.
- Определяя и систематически отслеживая ряд задач и установок по каждой крупной программе расходов, можно вынести на обсуждение и нефинансовые эффекты предложенных мер консолидации.

# Почему так важна программная классификация?



- Простая выработка информации о результатах деятельности редко бывает достаточной для того, чтобы повлиять на бюджетные решения.
- Однако систематический анализ результатов деятельности может дать важный материал для создания адресной программы консолидации.
- Хотя практически невозможно установить прямую связь между результатами деятельности и финансированием, информация о результатах деятельности должна учитываться в бюджетном процессе.
- Всесторонний анализ, в ходе которого оценивается эффективность основных программ государственных расходов, может дать солидное фактическое основание для рационализации расходов.

# Программное бюджетирование и общая прочность бюджетных институтов в Юго-Восточной Европе

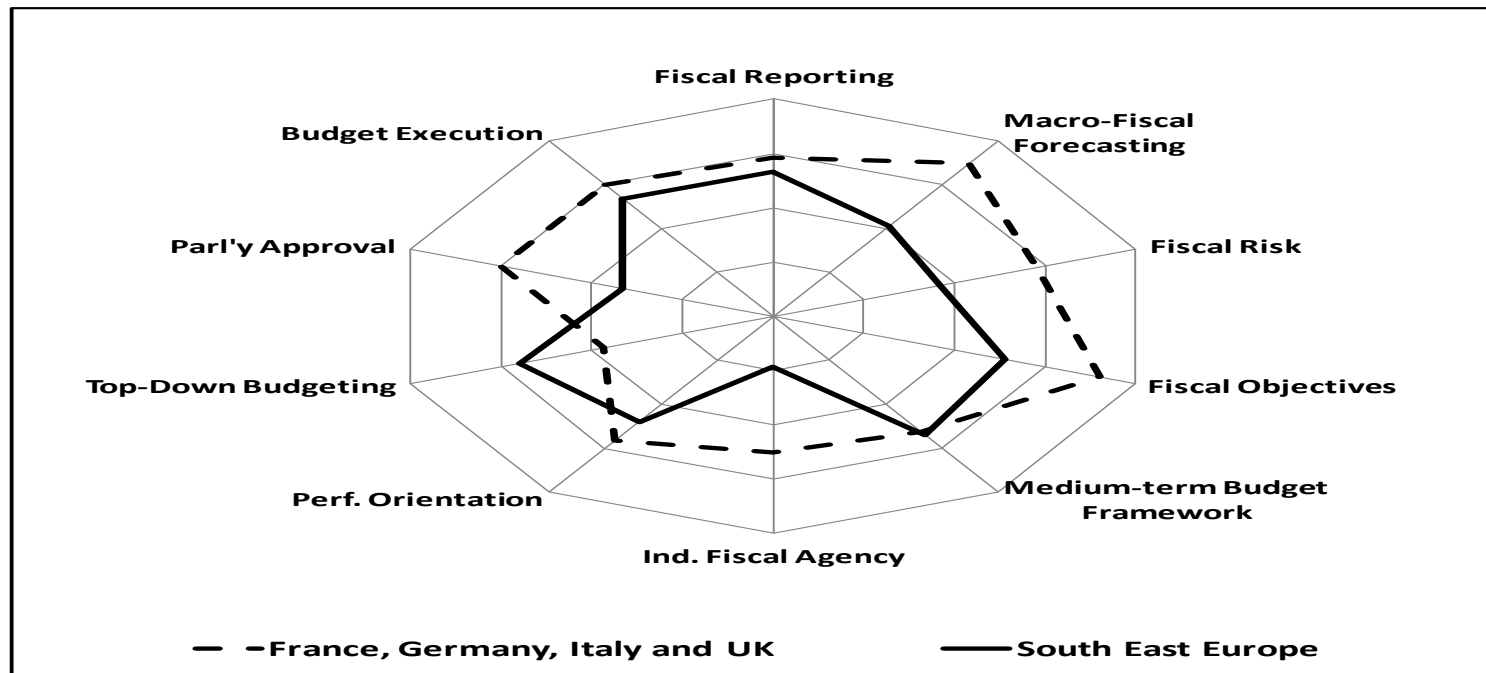


- В своем недавнем исследовании Департамент по бюджетным вопросам (2011) изучил прочность бюджетно-налоговых органов в ЮВЕ. Были исследованы следующие бюджетные институты:
  - Понимание масштаба бюджетной проблемы
    1. Бюджетная отчетность
    2. Макроэкономический и бюджетный прогноз
    3. Выявление бюджетных рисков и управление ими
  - Разработка надежной стратегии бюджетной консолидации
    4. Среднесрочные бюджетные задачи
    5. Среднесрочные бюджетные рамки
    6. Независимые бюджетные органы
    7. Программно-целевая ориентация
  - Внедрение стратегии консолидации
    8. Бюджетирование «сверху вниз»
    9. Утверждение бюджета в парламенте
    10. Исполнение бюджета

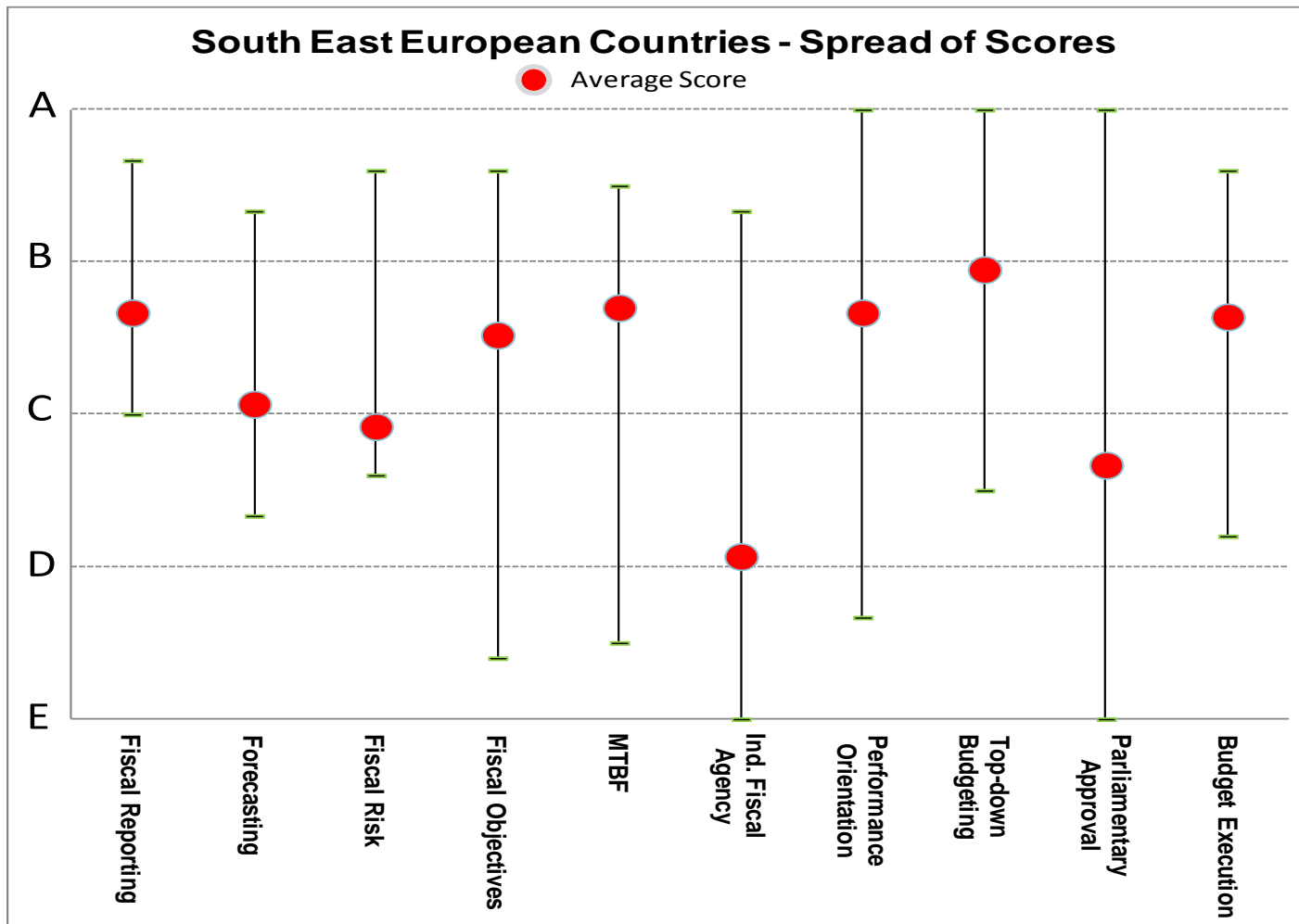
# Программное бюджетирование и общая прочность бюджетных институтов в Юго-Восточной Европе



- Колебание прочности институтов внутри стран оказалось выше, чем между странами.
- Что говорит о том, что всем странам есть над чем работать.
- С ориентацией на программно-целевой метод, на первый взгляд, все обстоит хорошо, но поверхность бывает обманчивой.



# Средняя прочность бюджетных институтов в странах Юго-Восточной Европы





# Прочность бюджетных институтов по странам



Budget Institutions	SEE Avg.	South East European Countries									
		Alb	BiH	Bul	Cro	Kos	Mac	Mol	Mon	Rom	Ser
<b>A. Understanding the Fiscal Challenge</b>	C	C	C	C	C	C	C	D	D	C	D
1 Fiscal Reporting	C	B	B	C	B	B	C	C	C	C	C
2 Macro-Fiscal Forecasting	C	C	D	C	C	C	D	C	C	B	C
3 Fiscal Risk Management	D	D	C	C	D	D	C	D	D	C	D
<b>B. Developing a Consolidation Plan</b>	C	C	D	C	B	C	D	C	D	C	C
4 Medium-term Fiscal Objectives	C	C	E	B	C	B	C	C	D	B	B
6 Medium-term Budget Framework	C	B	B	B	B	B	C	B	E	B	C
5 Independent Fiscal Agency	E	F	E	F	C	F	F	F	F	C	B
7 Performance Orientation	C	B	D	B	A	C	C	C	C	C	E
<b>C. Implementing the Strategy</b>	C	D	D	C	C	C	C	C	D	B	D
8 Top-Down Budgeting	C	C	B	B	A	C	C	B	D	B	C
9 Parliamentary Approval	D	D	F	C	D	E	B	D	D	A	D
10 Budget Execution	C	C	C	C	C	B	C	B	C	C	C
<b>OVERALL SCORE</b>	C	C	D	C	C	C	C	C	D	C	C

# Так какое же отношение к этому имеет программно-целевое бюджетирование в ЮВЕ?



- В большинстве стран Юго-Восточной Европы в бюджетный процесс было внесено некое программно-целевое измерение, однако только в одной из десяти исследованных стран действуют все институты, необходимые для полной интеграции информации о результатах деятельности в бюджетные решения, а именно:
  - В четырех странах (Албании, Болгарии, Косово и Хорватии) программы используются в качестве правового основания для ассигнования расходов, а в остальных странах программная классификация расходов внесена в бюджетную документацию;
  - Хотя во всех странах, кроме одной (Сербии), для какой-то части расходов устанавливаются программно-целевые задачи или установки, только в двух странах (в Молдове и Хорватии) регулярно проводится всесторонний анализ результативности программ;
  - Только в одной стране (Хорватии) существует полноценная программно-целевая бюджетная система, в которой сочетаются все вышеупомянутые элементы.

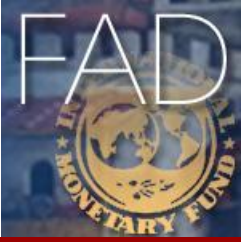
# Программно-целевое бюджетирование в ЮВЕ

## Роль в консолидации



Developing a Consolidation Plan	SEE Avg.	South East European Countries									
		Alb	BiH	Bul	Cro	Kos	Mac	Mol	Mon	Rom	Ser
<b>4. Medium-term Fiscal Objectives</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>E</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>B</b>	<b>B</b>
a. Objectives are precise & transparent	B	Fully	Not	Fully	Partly	Fully	Partly	Fully	Partly	Fully	Fully
b. Objectives are comprehensive	B	Fully	Not	Fully	Fully	Fully	Partly	Fully	Partly	Fully	Fully
c. Report performance against objectives	B	Fully	Partly	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Partly	Fully	Fully
d. Permanent fiscal rule	D	Partly	Not	Fully	Not	Not	Not	Not	Not	Partly	Partly
e. Sub-nat'l rules & enforcement mechs	C	Not	Not	Not	Fully	Fully	Partly	Not	Partly	Fully	Fully
<b>5. Medium-term Budget Frameworks</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>E</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
a. Multi-year spending & revenue estimates	B	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Partly	Fully	Fully
b. Binding multi-year expenditure ceiling	C	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly	Not	Fully	Partly
c. Clear statement of sectoral priorities	D	Partly	Partly	Partly	Partly	Fully	Partly	Partly	Not	Partly	Not
d. Covers majority of central government	B	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Partly	Fully	Not	Fully	Partly
<b>6. Independent Fiscal Agencies</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>C</b>	<b>F</b>	<b>F</b>	<b>F</b>	<b>F</b>	<b>C</b>	<b>B</b>
a. Prepares macro & fiscal forecasts	E	Not	Partly	Not	Partly	Not	Not	Not	Not	Partly	Partly
b. Evaluates ex ante fiscal policy	D	Not	Not	Not	Fully	Not	Not	Not	Not	Fully	Fully
c. Evaluates ex post fiscal performance	E	Not	Not	Not	Partly	Not	Not	Not	Not	Partly	Fully
<b>7. Performance Orientation</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>D</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>E</b>
a. Program classification & appropriation	C	Fully	Partly	Fully	Fully	Fully	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly
b. Regularly monitored targets/objectives	C	Fully	Partly	Fully	Fully	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly	Not
c. Regular expenditure reviews	C	Partly	Not	Partly	Fully	Partly	Partly	Fully	Partly	Partly	Not

# Каким образом программно-целевое бюджетирование способствует бюджетной консолидации?



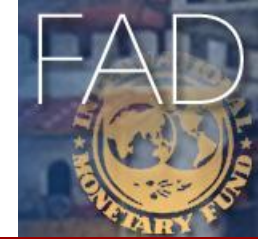
- Для эффективного использования информации о результатах деятельности в большинстве стран ЮВЕ, она должна быть более эффективно интегрирована в бюджетный процесс.
  - В некоторых странах ЮВЕ ассигнование бюджетных средств теперь производится на программной основе.
  - В ряде стран для главных программ были разработаны основные показатели результативности, однако они редко используются в ходе бюджетного планирования.
  - Всего в нескольких странах производится регулярный мониторинг и оценка программ с целью убедиться в том, что информация о результатах деятельности действительно используется для улучшения распределения и оперативной эффективности расходов.
- В этом направлении необходимо предпринимать дальнейшие усилия, несмотря на то, что их польза станет очевидной долгое время спустя.

# Укрепление всех бюджетных институтов как часть более широкого процесса бюджетного управления



- **Одного улучшения программно-целевого и программного бюджетирования недостаточно.**
- **Нужно развивать другие бюджетные институты как часть более широкой реформы УГФ, если мы стремимся к бюджетной консолидации.**
  - Улучшение широты, глубины и своевременности бюджетной отчетности и более системный анализ рисков вкуче с бюджетными прогнозами способствует лучшему *пониманию масштаба бюджетных проблем.*
  - Многолетние макроэкономические и бюджетные прогнозы являются нормой, но чаще всего ограничиваются каким-то одним сценарием.
  - Хотя степень выявления бюджетных рисков повышается, их количественный расчет и контроль обычно сводятся к явным обязательствам, и при этом обычно забывают о скрытых и непредвиденных обязательствах.

# Укрепление всех бюджетных институтов как часть более широкого процесса бюджетного управления



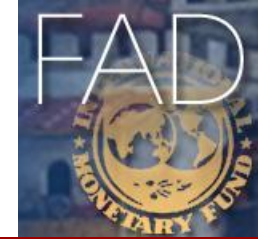
- *Планирование консолидации* должно сопровождаться более четко сформулированными бюджетными задачами, более всесторонними и обязательными среднесрочными бюджетными рамками, более независимыми и тщательными проверками, и более строгим вниманием к результатам деятельности.
- Хотя в большинстве стран Юго-Восточной Европы устанавливаются среднесрочные задачи бюджетной политики, нередко они не формулируются и не отслеживаются таким образом, чтобы дать населению возможность потребовать с правительства отчет об их реализации.
- Среднесрочные бюджетные рамки действуют практически во всех странах, но их следует расширить и предъявить более обязательные ограничения к будущим бюджетам.

# Укрепление всех бюджетных институтов как часть более широкого процесса бюджетного управления



- Независимые бюджетные органы, участвующие в выработке бюджетной политики, все еще являются редкостью в Юго-Восточной Европе.
- Несмотря на то, что во всех странах Юго-Восточной Европы были внедрены элементы программно-целевого бюджетирования, в большинстве стран еще необходимо более систематически использовать информацию о результатах деятельности в процессе принятия бюджетных решений.
- *Осуществление планов консолидации* только выиграло бы от более тщательно продуманного, инициированного «сверху» подхода к составлению бюджета, более сильной парламентской поддержки в процессе утверждения стратегий консолидации и более четких условий на случай непредвиденных обстоятельств.

# Укрепление всех бюджетных институтов как часть более широкого процесса бюджетного управления



- До определенной степени в большинстве стран Юго-Восточной Европы процесс подготовки бюджета следует методу «сверху вниз», однако жесткие требования к бюджету и хитросплетения бюджетного процесса умаляют его дисциплинирующую роль.
- Участие парламента в выработке государственной бюджетной стратегии в большинстве стран сводится к традиционному утверждению бюджета по методу «снизу вверх», глава за главой.
- Хотя предусмотрен относительно строгий контроль над исполнением бюджета, следует укреплять управление резервами на покрытие чрезвычайных расходов и средства контроля над многолетними обязательствами по расходам, чтобы не свернуть с намеченного пути консолидации.