



# **Консультативно-стратегический подход к программно-целевому бюджетированию**

## **Подход к надлежащему финансовому управлению**

Регина Бернхард

Практикующее сообщество по бюджету, Любляна, Словения,

27-03-2012

BMZ



On behalf of  
Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development

**Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ)**



# Краткое содержание

- Обзор: **Надлежащее финансовое управление**
- Консультативный подход к программно-целевому бюджетированию
  - Разъяснение терминологии
  - Реформы в странах ОЭСР
  - Уроки, вынесенные для целей развития
  - Проблемы в странах-партнерах GDC
  - Описание перечня контрольных операций
- Факторы успеха реформ в области внедрения программно-целевого бюджетирования





## Консультативный подход к программно-целевому бюджетированию

- *Исследование 1:* Проведенный ОЭСР анализ реформ, факторов успеха и трудностей; содержит контрольный перечень вопросов, подходов и инструментов
  - *Исследование 2:* Анализ опыта в трех странах-партнерах (Кении, Камеруне и Перу); контрольный перечень вопросов был протестирован и адаптирован
- Доработка консультативного подхода
- *Результаты:* Контрольный перечень вопросов используется в качестве руководства партнерскими учреждениями, в основном Министерствами финансов и консультантами GIZ



## Разъяснение терминологии

- **Бюджетирование, ориентированное на результаты :**  
**программно-целевое бюджетирование** (переклассификация бюджета в соответствии со структурой программы) и **бюджетирование на основе результатов** (использование информации о результатах для увязывания средств с измеримыми результатами)
- **Сопутствующие реформы:**  
среднесрочное финансовое планирование, учет, заключение договоров о результатах деятельности в управлении, внутренний аудит



## Реформы в странах ОЭСР

- **Подход:** Большинство стран (26 из 34) внедрило программно-целевое бюджетирование
- **Цели:** Повышение эффективности и результативности в предоставлении государственных услуг (80%), повышение прозрачности и подотчетности (70%)
- **Основные движущие силы :** Минфин в 1/3 стран ОЭСР, “Правительство” в другой 1/3, в некоторых случаях - Парламент
- **Временные сроки:** Большинству стран понадобилось более десяти лет, нередко потребовалось проведение еще 2-3 реформ, скорее – постоянный процесс



## Вынесенные уроки, важные в контексте развития

- Не следует недооценивать время и затраты: внедрение программно-ориентированного бюджетирования – это постоянный процесс
- Вероятно, основной движущей силой будет Минфин, хотя возможны и другие инициаторы
- Необходимы изменения в культуре администрирования
- Большая степень гибкости в деятельности отраслевых руководителей в ходе исполнения бюджета: повышение эффективности вместо сокращения возможностей контролировать руководителей программ
- Большие дискреционные полномочия руководителей вместо опасений парламента потерять контроль за средствами
- Необходимо принимать во внимание интересы различных участников процесса (особенно Парламента)
- При принятии решений о масштабах проводимых реформ/сопутствующих реформ необходимо проанализировать возможности управлять процессом реформ. По возможности следует использовать опыт и знания высшего органа аудита.
- Основные проблемы с информацией о результатах деятельности: определение четких целей, получение достаточного объема данных высокого качества и выработка мер для конкретных видов деятельности



## Трудности, с которыми столкнулись страны-партнеры организации «Сотрудничество с Германией в целях развития»

- Внедрение программно-ориентированного бюджетирования в условиях низкого потенциала и серьезной слабости базовых элементов системы УГФ.
- Отсутствие стратегического плана с определением приоритетных задач и сроков.
- Основное внимание реформ направлено на подготовку бюджета, а последующим аспектам бюджетного цикла (исполнению, отчетности и аудиту) уделяется незначительное внимание
- Отраслевые министерства недостаточно вовлечены в процесс и для них не предусмотрены стимулы (особенно для управлений общей политики)
- Нечеткое разделение труда при составлении бюджета между министерствами планирования и финансов
- Отсутствие сотрудничества и информирования Парламента





## Факторы успеха реформ в области бюджета

- Политическая приверженность и руководство
- Серьезный двигатель реформ, обладающий соответствующими полномочиями и достаточным потенциалом
- Специальное Подразделение по реформе в области бюджета, обладающее четкими функциями координирования и внедрения реформ
- Вовлечение на раннем этапе таких заинтересованных сторон, как парламент и отраслевые министерства
- Четко и конкретно сформулированные цели реформ, согласованные с основными заинтересованными лицам
- Наличие плана деятельности с графиком и приоритетными задачами, с указанием основных этапов и предусматривающий своевременное наличие необходимых инструментов для реализации реформ
- Надлежащая правовая основа, поддерживающая внедрение
- Подход, предусматривающий постепенное внедрение, включая структуру стимулов для участия отраслевых министерств



## Обзор контрольного перечня вопросов

- Исходная ситуация при проведении реформы
- Основные движущие силы реформы
- Общая система УГФ, последовательность и согласованность с другими реформами в области УГФ
  - Законодательные требования
  - Определение последовательности и сроков
  - Предварительные условия
- Управление и финансирование реформ
  - Управление
  - Финансирование
  - Нарращивание потенциала
- Технические структурные элементы реформы
  - Подготовка бюджета, включая переклассификацию и формулирование информации о результатах деятельности
  - Исполнение бюджета, включая внутренний контроль и внутренний аудит
  - Внешний контроль



## Выводы для Сотрудничества в целях развития

- Чрезвычайно важно наличие надлежащего финансового управления!
- Элементы надлежащего финансового управления, которые необходимо рассмотреть при внедрении бюджетирования, ориентированного на результаты :
  - **Транспарентность** : Национальный бюджет отражает приоритетные задачи правительства – бюджет, ориентированный на результаты, может повысить транспарентность, но только его внедрять надлежащим образом.
  - **Легитимность**: Основные заинтересованные стороны должны быть подключены уже на начальном этапе: отраслевые министерства, парламент, высший орган аудита.
  - **Верховенство закона**: Необходимо обеспечить разделение полномочий, а также независимых учреждений.
  - **Эффективность**: руководство должно быть готово к изменениям, перестройке менталитета (мышления) к нацеленности на результат.
  - **Подотчетность**: Парламент должен иметь возможность читать (и изучать) новый формат бюджета; высший орган аудита должен быть в состоянии проводить аудит на основе результатов деятельности.
  - **Ориентация правительства на развитие**: Бюджетирование, ориентированное на результаты, должно использоваться для согласования расходов правительства с государственной политикой, направленной на развитие.



Вопросы?