

РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ И БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ:

Тенденции и связи с управленческой подотчетностью

Заседание СВА РЕМОРPAL, 7 декабря 2021 г.

*Ирина Щербина, координатор Ресурсной группы БС
Наида Чаршимамович, член Ресурсной группы БС*

План выступления



1. Основные концепции программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат (ПЦБ/БОР)
2. Выгоды ПЦБ/БОР
3. Примеры современной передовой практики
4. ПЦБ/БОР в странах РЕМРАЛ

В ходе презентации обозначаются связи с управленческой подотчетностью

КОНЦЕПЦИИ ПЦБ/БОР



Определение ПЦБ/БОР



- ПЦБ/БОР – это систематическое использование информации об эффективности в процессе принятия решений по бюджету и в целях обеспечения большей прозрачности и подотчетности на всех этапах бюджетного процесса благодаря предоставлению информации законодателям и общественности о предназначении расходов и достигнутых результатах (ОЭСР).
- Широкое внедрение началось в 1990-е годы и активизировалось в последние десять лет.
- В сущности в рамках ПЦБ/БОР концепции, принятые в управлении частным сектором, применяют к государственному сектору – учитывают выгоды от расходов, которые поступают конечным потребителям государственных услуг.
- Неотъемлемой частью ПЦБ/БОР является установление управленческой подотчетности за достижение результатов, для чего руководителям необходимо предоставить больше независимости благодаря смягчению контроля за вводимыми ресурсами (т.е. контроль за расходами на детальном дезагрегированном уровне экономической классификации) и повысить гибкость на этапе исполнения бюджета (*«дать управленцам управлять»*)

Программы и показатели в ПЦБ/БОР



- Разделение бюджета на бюджетные программы - основа ПЦБ/БОР, однако истинными смыслом ПЦБ/БОР являются **цели каждой бюджетной программы** и **показатели эффективности**.
- **Бюджетная программа** – это набор действий государства, связанных с достижением ряда целей политики (руководящим принципом при определении программ должны стать результаты среднего уровня). Она может включать в себя одну меру политики для решения конкретной проблемы, либо несколько инициатив, посредством которых одновременно решают несколько задач. **Структура бюджетной программы должна быть верно отражена в бюджетной программной классификации.**
- **Показатели эффективности** – это средства контроля за ходом достижения планируемых результатов программы; они делятся на категории согласно уровню планируемого измеряемого результата: **показатели непосредственных результатов** (какие товары и услуги предоставлены) и **показатели итоговых результатов** (что получили конечные потребители).
- В большинстве случаев имеется четкая связь **между функциональной, организационной и программной классификацией**: бюджет каждой организации (отраслевого министерства/ведомства) делится на программы. Однако иногда бюджетные программы могут быть предназначены для достижения «сквозных» целей. Рекомендуется обозначать эти цели в программных документах национального уровня, таких как государственные программы и отраслевые стратегические планы.

Пять вопросов в сфере внимания ПЦБ/БОР



1. Чего мы хотим достичь? *Организационная цель*

Напр., Министерство труда и социального обеспечения: *Обеспечить защиту и улучшить положение социально уязвимых категорий населения благодаря трудоустройству и инициативам в области социального обеспечения*

2. Каким образом намерены достичь этого? *Программа (и, если применимо, - подпрограммы/мероприятия/проекты)*

Напр., *Программа защиты инвалидов*

3. Сколько это стоит? *Бюджет, выделенный на программу*

4. Как мы узнаем об успехе? *Показатели эффективности*

Напр., показатели (итоговых) результатов:

- *Средний размер выплаты из расчета на получателя в сравнении с минимальным значением стоимости жизни или средней заработной платой*
 - *Охват уязвимых категорий населения, получающих платежи*
- Показатели (непосредственных) результатов:
 - *Количество конечных пользователей, получающих выплаты*
 - *Количество обработанных заявок, в разбивке по типам*
 - *Количество платежей получателям, выполненных без задержек*

5. Кто отвечает? *Руководитель программы*

Напр., *начальник отдела/департамента*

ВЫГОДЫ ПЦБ/БОР



Обоснование ПЦБ/БОР



- От акцента на стоимости ресурсов (ФОТ, товаров и услуг, трансфертов) в традиционном бюджетировании – к **большему вниманию к планируемым результатам расходов в ПЦБ/БОР**
- От планирования на основе ежегодных тенденций в расходах – к **большему вниманию к среднесрочным стратегиям и результатам**
- От недостаточной увязки стратегического и бюджетного планирования - к **целенаправленной увязке этих двух видов планирования**
- От ограниченной прозрачности и «понятности» бюджета -к **более ясному и «доступному для понимания» бюджету**
- От акцента на финансовую дисциплину - к **большему вниманию к подотчетности за результаты**

СОДЕЙСТВИЕ СТАНОВЛЕНИЮ КУЛЬТУРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Выгоды ПЦБ/БОР



- Распорядители бюджетных средств (отраслевые министерства и ведомства) получают **более качественный инструмент управления** для увязки стратегического и бюджетного планирования
- Правительство получает более прямой **инструмент приоритизации политики**, т.е. преобразования приоритетов правительства в конкретные действия
- Парламент получает **более качественный инструмент надзора** с данными на уровне программы и подробной информацией об эффективности
- Граждане получают **инструмент обеспечения прозрачности**, дающий большую ясность и понимание деталей
- Аудиторы получают **более эффективный инструмент для проведения аудитов эффективности**

СОДЕЙСТВИЕ СТАНОВЛЕНИЮ КУЛЬТУРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

ПРИМЕРЫ СОВРЕМЕННОЙ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ ПЦБ/БОР



Передовой опыт ОЭСР в сфере ПЦБ/БОР (2019)



1. **Обоснование и цели ПЦБ/БОР четко оформлены в документах** и отражают интересы ключевых участников процесса. *ПЦБ/БОР продвигают лидеры при поддержке старших должностных лиц.*
2. ПЦБ/БОР **увязывает расходы со стратегическими целями** и приоритетами правительства.
3. Система ПЦБ/БОР предусматривает **гибкость с учетом разнообразной природы деятельности государства** и сложных отношений между расходами и результатами. *Правительство оперирует набором показателей эффективности, отражающих многомерную природу эффективности в государственном секторе. Программные структуры увязаны с административными обязанностями и функциями предоставления услуг, которые имеют министерства и ведомства. Классификация расходов и матрицы контроля пересматриваются, чтобы облегчить управление программами и способствовать подотчетности за результаты.*
4. Правительство **осуществляет инвестиции в персонал, данные и прочую инфраструктуру**, необходимую для поддержки ПЦБ/БОР. *Системы измерения эффективности непрерывно совершенствуются и надежно обеспечивают достоверные данные.*
5. ПЦБ/БОР обеспечивает **систематический надзор со стороны законодательной власти и гражданского общества**, подкрепляя ориентированность правительства на эффективность и подотчетность. *Сюда также включаются аудиты эффективности, которые проводит ВОА, с проверкой точности и достоверности представленных данных об эффективности, и на основании которых осуществляется парламентский контроль.*
6. ПЦБ/БОР **дополняет другие инструменты, призванные усиливать ориентацию на эффективность**, включая оценку программ и обзоры бюджетных расходов. *Определенная роль здесь может принадлежать также аудитам эффективности, которые проводятся ВА.*
7. **Стимулы**, связанные с ПЦБ/БОР, **способствуют поведению, ориентированному на эффективность, и обучению**. *Реагирование на неудовлетворительную эффективность предусматривает извлечение уроков и решение проблем, а не индивидуальное материальное поощрение или взыскания.*

Увязка стратегического и бюджетного планирования:

«подход пирамиды»

12



Имеется четкая вертикальная иерархия; при этом обеспечивается, чтобы структура программы и показатели эффективности, используемые в бюджетном планировании, ограничивались уровнем, пригодным для принятия решений о распределении бюджетных средств. Отсутствие избыточной детализации структуры программы со слишком большим числом уровней (напр., программы, подпрограммы, мероприятия, проект и т.д.) при бюджетном планировании также обеспечивает более высокую степень гибкости для руководителей программ при исполнении бюджета.

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ В СТРАНАХ РЕМРАЛ И РАБОТА БС В СФЕРЕ ПЦБ/БОР



Статус и тенденции ПЦБ/БОР: страны РЕМПАЛ и страны ОЭСР

- **В большинстве стран РЕМПАЛ в той или иной форме внедрено ПЦБ/БОР**; в большинстве случаев предусмотрены единые механизмы, охватывающие все министерства и ведомства (прогресс в сравнении с прежней практикой «экспериментального» или частичного охвата)
- **К настоящему времени в большинстве стран РЕМПАЛ сформирована относительно прочная нормативная база ПЦБ/БОР**, главным образом закрепленная в законе о бюджете
- **Чаще всего страны РЕМПАЛ описывают свою практику как предназначенную для представления информации**, в отличие от подхода в странах ОЭСР, который предусматривает совершение действий на основании информации об эффективности; вместе с тем, во многих странах отмечается прогресс
- **В большинстве стран РЕМПАЛ ПЦБ/БОР по-прежнему в основном занимается Минфин**, роль отраслевых министерств усиливается, но все еще менее выражена, чем в странах ОЭСР; роль законодательного органа и высшего органа аудита весьма ограничена; в сравнении со странами ОЭСР оформлением показателей эффективности чаще занимается главный орган исполнительной власти и/или министерство планирования/развития
- **Тенденция к сокращению числа показателей эффективности** (при росте их качества) **и охвату более широкого спектра программ**
- **«Сквозные» индикаторы используются гораздо реже**, чем в странах ОЭСР
- **Информация об эффективности используется все чаще** во многих странах РЕМПАЛ, в том числе – руководителями программ, министрами/высокопоставленными чиновниками, общественностью/СМИ; чуть чаще **она стала использоваться в переговорах по бюджету**
- **Наибольшие улучшения** от применения ПЦБ/БОР **связаны с прозрачностью целей**
- В некоторых странах РЕМПАЛ отмечают измеряемый количественно вклад ПЦБ/БОР в повышение качества государственных финансов, однако **практически во всех говорят о выгодах, не поддающихся количественному выражению**
- **В случае неудовлетворительных результатов выше вероятность управленческой реакции** (напр., более тщательный контроль организаций или программ, замена руководителей программ, отрицательная оценка работы персонала и т.д.), чем последствия, связанные с бюджетом
- **В большинстве стран РЕМПАЛ осуществляют или планируют осуществлять меры/реформы в сфере бюджетного планирования, которые связаны с ПЦБ/БОР**

Проблемы в сфере ПЦБ/БОР в странах РЕМПАЛ

В целом ощущается, что проблемы, связанные с ПЦБ/БОР, в странах РЕМПАЛ стоят острее, чем в странах ОЭСР



Рабочая группа по программно-целевому бюджетированию и БОР

РГПЦБ Бюджетного сообщества (БС)



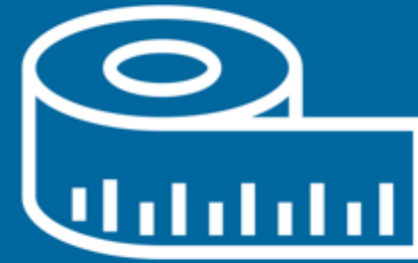
16

- ПЦБ/БОР стабильно указывается странами-членами БС в качестве **одной из наиболее приоритетных тем**
- РГПЦБ **функционирует с 2016 ф.г. и имеет в своем составе 17 стран-членов**: Албания, Армения, Азербайджан, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Болгария, Грузия, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Северная Македония, Сербия, Турция Украина, Узбекистан и Хорватия. **Руководство РГПЦБ**: Николай Бегчин (председатель) и Иван Раковский (Минфин РФ) и Эмиль Нургалиев (Минфин Болгарии).
- Внимание группы **сосредоточено на разработке и внедрении механизмов ПЦБ/БОР и выполнении обзоров бюджетных расходов в целях повышения эффективности расходования средств**. Группа тесно взаимодействует с Группой бюджетирования и государственных расходов ОЭСР, представителями министерств финансов стран ОЭСР, а также со Всемирным банком.
- РГПЦБ разрабатывает «**продукты знаний**» (ПЗ), включая:
 - **Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры бюджетных расходов в странах РЕМПАЛ: действующая практика, проблемы и рекомендации** (в работе представлены результаты опроса стран РЕМПАЛ о практике ПЦБ/БОР; доработаны семь областей передовой практики ОЭСР и сформулированы конкретные рекомендации для стран РЕМПАЛ)
 - **Показатели эффективности в странах РЕМПАЛ: тенденции и проблемы**
 - **Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета**
 - В настоящее время идет работа над ПЗ, посвященным *пошаговому анализу проведения обзора бюджетных расходов на конкретном примере Нидерландов*, а также ПЗ о *тенденциях в проведении обзоров бюджетных расходов в странах РЕМПАЛ в сравнении с тенденциями в странах ОЭСР*.

budget

BCOP

spending



openness

quality



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!