

УВЯЗКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫМ БЮДЖЕТИРОВАНИЕМ И БЮДЖЕТИРОВАНИЕМ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТ (ПЦБ-БОР):

Ключевые концепции и общие рекомендации, исходя из проведенной РГ ПЦБ работы

Виртуальный семинар РГ ПЦБ

21 июня 2023 г.

Наида Чаршимамович Вукотич, член ресурсной группы БС, Всемирный банк

Грамотная реформа ПЦБ-БОР – больше, чем просто реформа в сфере бюджетирования...



- **С БОР бюджет приобретает более важное значение: помимо финансового/учетного аспекта, он становится для правительства стратегическим документом и инструментом коммуникации**
 - ✓ больше внимания ожидаемым результатам
 - ✓ больше внимания подотчетности за результаты (вместо соблюдения норм и положений)
 - ✓ более ясный и «доступный для понимания» бюджет
 - ✓ практические и целенаправленные связи между стратегическим и бюджетным планированием

...а потенциальные выгоды от БОР выходят за рамки бюджетного планирования

- **РБС** (отраслевые министерства и ведомства) получают **более качественный инструмент управления** благодаря увязке со стратегическим планированием
- **Правительство** получает более прямой **инструмент для определения приоритетных направлений политики**, т.е. реализации приоритетов Правительства на практике
- **Парламент** получает **более качественный инструмент надзора** с данными уровня программ и информацией об эффективности в конкретных условиях
- **Граждане** получают **инструмент обеспечения прозрачности**, большую ясность и понимание контекста

ПЦР-БОР СПОСОБСТВУЕТ ФОРМИРОВАНИЮ КУЛЬТУРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ОРИЕНТАЦИИ НА ПОЛЬЗОВАТЕЛЯ

ПЦБ-БОР неразрывно связано со стратегическим планированием



- ПЦР-БОР – это систематическое использование информации об эффективности для принятия решений о бюджете и обеспечения большей прозрачности и подотчетности на протяжении всего бюджетного процесса за счет предоставления законодателям и общественности информации о предназначении расходов и полученных результатах (определение ОЭСР).
- В основе ПЦБ-БОР – деление бюджета на программы, но **самое главное – это цели и показатели программ.**
- **Бюджетная программа** – это сочетание государственных мероприятий, осуществляемых в связи с конкретными стратегическими целями (руководящим принципом при определении программ следует принять среднесрочный результат). **Показатели эффективности** отражают ход достижения ожидаемых результатов программ; группируются по уровням ожидаемых результатов, которые с их помощью измеряются: **показатели непосредственных результатов** (произведенные товары и услуги) и **показатели итогов** (что было достигнуто для конечных пользователей; в большинстве случаев также зависят от внешних факторов).
- Должна присутствовать четкая связь **между функциональной, институциональной и программной классификациями**: бюджет каждой организации (отраслевого министерства/ведомства) разбит на программы; при этом бюджетные программы могут быть нацелены на достижение «сквозных» целей. Ключевые цели следует определять в стратегических документах национального уровня (напр., национальных стратегиях развития, отраслевых стратегиях, государственных программах) и отражать в стратегических планах / планах работы на уровне организаций.

В РГ ПЦБ БС обсуждают связи между ПЦР-БОР и стратегическим планированием



4

В первоначальных попытках внедрить БОР во многих странах PEMPAL отмечались недостаточная вовлеченность и заинтересованность отраслевых министерств и недостаточная поддержка на уровне политики. Также эти попытки были слабо увязаны со стратегическим планированием, - частично из-за неудовлетворительного и/или не стандартизированного общегосударственного стратегического планирования и ведомственных планов.

В Продукте знаний (ПЗ) БС [«Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры бюджетных расходов в странах PEMPAL: действующая практика, подходы и рекомендации»](#) (2020) представлены данные опроса, сопоставленные с результатами обследования стран ОЭСР, содержится информация к размышлению, которая дополняет рекомендации ОЭСР из материала [«Рекомендуемая практика БОР из опыта ОЭСР»](#) (2019) с учетом условий региона PEMPAL.

В настоящее время ОЭСР разрабатывает Рамочную программу БОР. Первый проект был представлен на заседании Рабочей группы ОЭСР по эффективности и результатам в феврале 2023 года, в котором приняла участие делегация БС.



Общие рекомендации из ПЗ РГ ПЦБ 2020 года (1)

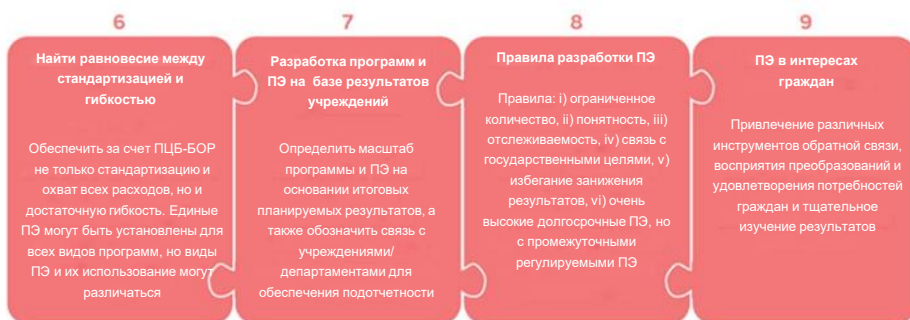


Обоснование и цели БОР:

Соответствие расходов стратегическим целям и приоритетам:



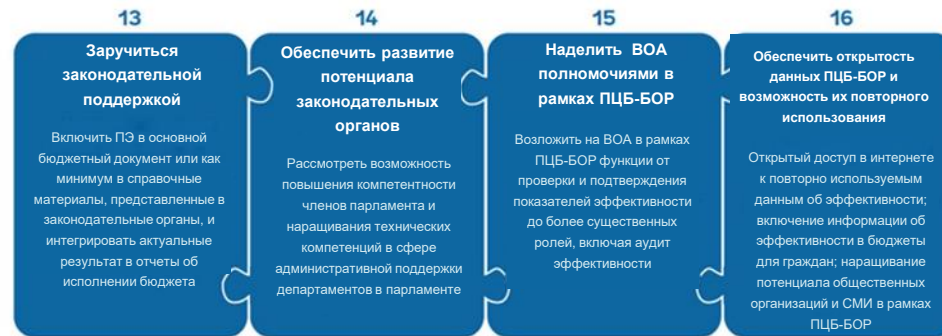
Гибкость, позволяющая справляться с неоднородностью государственных задач и неоднозначной зависимостью между расходами и результатами:



Инвестиции в людские ресурсы, данные и поддерживающую инфраструктуру:



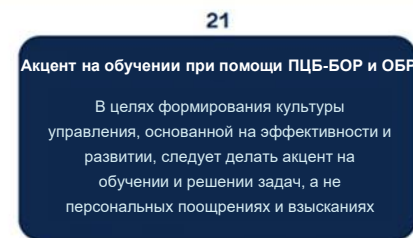
Надзор со стороны законодательных органов и гражданского общества



Дополнительные инструменты, способствующие эффективности



Поощрение стратегий поведения, нацеленных на результат и обучение



Общие рекомендации из ПЗ РГ ПЦБ 2020 года (2)

6

УВЯЗКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С БЮДЖЕТНЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ: ПОДХОД



Рекомендуется выстроить четкую вертикальную иерархию, так чтобы структура программы и показатели эффективности, используемые в бюджетном планировании, ограничивались уровнем, целесообразным для принятия решений о выделении бюджетных средств. Без чрезмерного дробления структуры программ с избыточным числом уровней (напр., программы, подпрограммы, мероприятия, проекты и т.д.) при бюджетном планировании руководители программ имеют больше гибкости в исполнении бюджета.

Общие рекомендации из ПЗ РГ ПЦБ 2020 года (3)



- Программы и показатели эффективности, используемые в процессах бюджетирования, должны определяться на основе их пригодности для составления бюджета и принятия политических решений и должны быть связаны не только с документами общего стратегического планирования правительства, но и непосредственно с процессами внутреннего планирования работы в организации.
- Необходимо тщательно продумать разработку и мониторинг межсекторных показателей эффективности, в достижение которых вносят вклад несколько министерств и отраслевых ведомств. Любая инициатива, связанная с приоритетным бюджетированием для отдельных государственных приоритетов высокого уровня (например, гендерное бюджетирование, «зеленое» бюджетирование, бюджетирование благосостояния или бюджетирование для ЦУР), должна разрабатываться с осторожностью, чтобы обеспечивать полную интеграцию в процессы ПЦБ-БОР и избегать параллельных, отдельно идущих процессов.
- Межсекторальные стратегические цели политики высшего уровня следует разложить на цели более низкого уровня, чтобы они проходили через отдельные программы. Отправной точкой для решения этих задач является определение теории изменений и причинно-следственной цепочки исходя из приоритетов политики. Для каждого уровня ожидаемых результатов должны быть предусмотрены показатели, начиная с результатов самого высокого уровня, промежуточных результатов и заканчивая итогами. Затем эту причинно-следственную цепочку следует совместить со структурой организации.

Пример взаимосвязанного стратегического планирования политики и бюджетного планирования из ПЗ РГ ПЦБ 2020 г.

УРОВЕНЬ ОЖИДАЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ / СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ	ОБЪЯСНЕНИЕ УРОВНЯ ОЖИДАЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ	УРОВЕНЬ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ	
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ	Основная долговременная социальная цель, которая может быть связана с мандатом правительства или с национальной стратегией развития, если таковая существует. Несколько секторальных приоритетов можно внести в один государственный приоритет в зависимости от того, насколько детальны национальные приоритеты.	Самые высокие показатели долговременного воздействия, в которые включены политики/ программы (могут быть ключевые национальные показатели (КНП))	Стратегическое планирование на государственном уровне
СЕКТОРАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ	Основной совокупный результат высокого уровня / стратегическая цель, в которую могут быть включены все основные программы в соответствующем секторе как определено в секторальных стратегиях / секторальном плане разработки. Нескольким общим бюджетным программам можно присвоить один секторальный приоритет, а один или несколько секторальных приоритетов в свою очередь можно объединить в один национальный приоритет. Можно соединить с одной из 10 широких целей первого уровня по функциональной классификации SOFOG, а также с 17 целями устойчивого развития (ЦУР). С другой стороны, соединение с ЦУР можно сделать на уровне национального приоритета, в зависимости от того, насколько детален национальный приоритет; в таком случае цели ЦУР будут привязаны на этом уровне.	Показатели результатов самого высокого уровня на секторальном уровне, которым способствуют политики/ программы (КНП также могут быть включены на этом уровне в зависимости от того, насколько детальны национальные приоритеты)	Секторальное стратегическое планирование
ПРОГРАММА ОБЩЕГО БЮДЖЕТА	Самый высокий результат программы, к которому относятся несколько отдельных программ. Одну или несколько общих бюджетных программ можно объединить в один секторальный приоритет. Его также можно назвать основной программой, или правительственной программой, или общей программой. Состоит в группировании мероприятий правительства в отношении комплекса целей политики с более высоким уровнем, которые могут быть межведомственными. Можно соединить с 69 зонами в пределах второго уровня по функциональной классификации, а также с одним из 169 целевых значений ЦУР.	Показатели промежуточных результатов, в которые могут быть включены показатели результатов более высокого уровня, но на которые могут воздействовать другие факторы вне контроля реализующих их организаций	Бюджетное планирование
ПРОГРАММА	Результат группирования мероприятий правительства в отношении комплекса целей политики, на уровне организации/ведомства/министерства. Несколько подпрограмм/мероприятий можно внести в одну общую бюджетную программу, а одну или несколько можно внести в одну общую бюджетную программу.	Показатели результатов более низкого уровня и показатели процесса, которые в значительной мере находятся под контролем реализующих их организаций	Планирование и управление на уровне организации
ПОДПРОГРАММА	Мероприятия по использованию ресурсов для достижения результатов на программном уровне. Может также называться мероприятием. Одна или несколько подпрограмм/действий, которые можно внести в одну программу.	Показатели результатов более низкого уровня и показатели процесса, которые находятся под полным контролем реализующих их организаций	
ВВОДИМЫЙ РЕСУРС	Ресурсы для осуществления мероприятий.	Показатели вводимых ресурсов	

Пример взаимосвязанного стратегического планирования политики и бюджетного планирования из ПЗ РГ ПЦБ 2020 г.



УРОВЕНЬ ОЖИДАЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ	ПРИМЕР НАИМЕНОВАНИЯ ОЖИДАЕМОГО РЕЗУЛЬТАТА / ПРОГРАММНОЙ СТРУКТУРЫ	ПРИМЕР ОЖИДАЕМОГО РЕЗУЛЬТАТА	ПРИМЕР ПОКАЗАТЕЛЕЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ	БЕЗОПАСНОСТЬ	Более высокий уровень безопасности для граждан	<i>Процент граждан, которые оценивают общий уровень безопасности как высокий</i>
СЕКТОРАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ	КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ	Более низкий общий уровень преступности (в соответствии с SOFOG 03 «Об общественном порядке и безопасности» и ЦУР 16 «Мир, правосудие и эффективные институты»)	<i>Уровень преступности для заданного типа/области преступлений, например, киберпреступность</i>
ПРОГРАММА ОБЩЕГО БЮДЖЕТА	ПОЛИЦИЯ	Более высокая результативность полицейских сил (в соответствии с SOFOG 03.1 «О полицейской службе» и ЦУР «Соответствующие целевые показатели по конкретному типу преступлений», напр., 16.2)	<i>Результативность работы полицейских сил, измеренная, например, по раскрываемости преступлений</i>
ПРОГРАММА	ИНВЕСТИЦИИ В МОДЕРНИЗАЦИЮ ПОЛИЦИИ	Надлежащим образом подготовленные и экипированные полицейские силы	Число полицейских (или их доля по всем участкам полиции), которые прошли новую подготовку и получили экипировку
ПОДПРОГРАММА	ОБУЧЕНИЕ ЭКИПИРОВКА	Проведено обучение, предоставлена экипировка	Кол-во часов подготовки; Кол-во поставленных элементов экипировки
ВВОДИМЫЕ РЕСУРСЫ	РЕСУРСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ/ ЭКИПИРОВКИ ПОЛИЦИИ	Инструкторы, новая экипировка, план подготовки	Финансовые средства, используемые для обучения/экипировки

Заключение: не теряйте из виду «общую картину»



- Адекватное стратегическое планирование (как на уровне всего правительства/отрасли, так и на уровне организации), связанное с ПЦБ-БОР, теперь признано ключевым фактором успеха в реформе ПЦБ-БОР.
- БОР стремится к идеалу, - тому, как на самом деле должно работать бюджетирование (т.е. распределение государственных ресурсов в целях получения результата)...
- ...но его внедрение - одна из самых сложных реформ и не может быть проведена только силами Минфина: необходима политическая воля, а также заинтересованность отраслевых министерств и законодательной власти. Внедрение ПЦР-БОР - сложная задача, поскольку она выходит за рамки простой технической реформы бюджетирования; при правильном исполнении такое бюджетирование влияет на все аспекты функционирования государственного сектора.
- Не существует универсальной схемы ПЦР-БОР и способов ее увязки со стратегическим планированием. Каждой стране рекомендуется тщательно рассмотреть глобальные рекомендации через призму своего уникального исторического, институционального, административного и политического контекста и особенностей, а также осуществлять реформы поэтапно.
- Простота в разработке ПЦР-БОР и связь со стратегическим планированием способствуют подотчетности и прозрачности: схема должна быть практичной и реализуемой, чтобы стать действительно пригодной и полезной, а не обузой для «галочки».
- Не упускайте из виду главное: ПЦР-БОР - это путешествие, а не пункт назначения! Цель ПЦР-БОР - формирование культуры, ориентированной на результат, постоянное обучение и решение задач, а также корректировка курса. Речь идет о постоянном совершенствовании, а не о поощрениях и наказаниях.
- В последнее время в ряде стран РЕМПАЛ предпринимаются усилия по совершенствованию системы ПЦР-БОР, включая акцент на увязке со стратегическим планированием (например, в Болгарии, Грузии, Боснии и Герцеговине).