

Семинар БС РЕМРАЛ

УВЯЗКА  
ПЛАНИРОВАНИЯ И  
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ:  
ВОЗМОЖНОСТИ И  
ПРОБЛЕМЫ

РИЧАРД АЛЛЕН  
МЭРИ БЕТЛИ  
21 июня 2023

# План выступления

## ЧАСТЬ 1

- ▶ В чем суть проблем?
- ▶ Определения планирования (П) и бюджетирования (Б): в чем их сходство и различия
- ▶ Почему верный подход — это координация П и Б, а не их объединение?
- ▶ Следует ли сочетать функции П и Б в одном министерстве?
- ▶ Уроки из опыта стран ОЭСР
- ▶ Варианты реформ
- ▶ Выводы

## ЧАСТЬ 2

- ▶ Практический пример: «зеленое» бюджетирование и климатическая маркировка

# ЧАСТЬ 1

# Начнем со (скептического) замечания двух видных политологов

*«Хорошо, вы хотите чудес. Я не могу их сотворить, но я точно могу составить план. В этом прекрасном восемнадцатитомном документе – радужное будущее; с каждым днем края страниц становятся все более потрепанными, но диаграммы и графики не теряют великолепия. Мой дражайший предшественник, перед тем как отправиться в изгнание, шепнул, что план должен служить заменой жизни. Как говорят в Риме, пятилетний план – это «книга мечты».*

Наоми Кайден и Аарон Вилдавски, 1974. *Планирование и бюджетирование в бедных странах* [(New York: John Wiley & Sons), с. ii.

# В чем суть проблем?

**Всем странам необходимо создать процессы для обсуждения и согласования своих стратегических приоритетов развития, НО**

- ▶ Стратегические планы развития в их нынешнем виде часто не приносят большой пользы: это длинные, объемные документы, которые трудно корректировать при изменении политики, — «списки желаемого» в отношении стратегий и проектов, составленные без учета ресурсных ограничений
- ▶ Системы П и Б медленно адаптируются к последним изменениям и шокам, связанным, например, с COVID-19, изменением климата, достижением/финансированием ЦУР, цифровизацией
- ▶ Отсутствуют или недостаточно развиты аналитические инструменты, т.е. оценки воздействия, инструментарий для экспертной оценки и отбора инвестиционных проектов
- ▶ Системы измерения эффективности часто перегружены информацией («кладбища данных»), отсутствует согласование между П и Б, результативность часто низкая
- ▶ Процесс принятия решений фрагментирован: приоритеты высокого уровня устанавливаются в Национальной программе развития, а затем пересматриваются в ходе ежегодного бюджетного процесса
- ▶ Слишком большое внимание уделяется форме, а не функции, т.е. тому, где находится функция «П», а не ее охвату и роли
- ▶ Одна из основных проблем заключается в том, что слишком много внимания уделяется «П» как планированию, а не «П» как разработке политики

# Определения П и Б

- ▶ Современное бюджетирование восходит как минимум к 1700-м годам (например, в Великобритании и Франции), но планирование берет начало в XX веке (Советский Союз и Франция).
- ▶ Основное определение бюджетирования: распределение ограниченных бюджетных ресурсов между государственными услугами и государственными инвестициями.
- ▶ Определения планированию найти сложнее. Согласно Waterson (1969), планирование — это «организованные, сознательные и непрерывные попытки выбрать наилучший вариант для достижения конкретных государственных целей».

# Сравнение П и Б (1)

- ▶ П и Б — отдельные процессы с разными целями и задачами; так будет всегда, и это необходимо признать. Таким образом, их никогда нельзя объединять и сливать. Они выполняют в государстве важные, но совершенно различные функции.
- ▶ Как отмечал Allen Schick (1966):
  - “...Планирование и бюджетирование шли разными путями и давали разную картину: одно — консервативную и негативистскую, другое — инновационную и экспансионистскую... В своих крайних формах одно измеряет экономию средств, а другое — расходы.”
- ▶ Политикам обычно П нравится больше, чем Б. П поддерживает и вдохновляет их, Б — ограничивает.
- ▶ И П, и Б можно усовершенствовать и лучше координировать, но перспектива их интеграции, вероятно, иллюзорна.

## Сравнение П и Б (2)

- ▶ Большинство планов — это перспективные или концептуальные документы с временным горизонтом, растянутым на среднесрочную (3-5 лет) или долгосрочную (10 и более лет) перспективу. Например, Vision-2050 («*Видение 2050*»).
- ▶ Документы стратегического планирования редко сопровождаются расчетами затрат, в то время как весь смысл бюджетирования заключается в качественной оценке затрат на реализацию мер политики, программ и проектов.
- ▶ Планы обычно не ограничены фискальными рамками в отличие от бюджетов, которые (как правило) ограничены.
- ▶ Бюджеты обычно сосредоточены на расходах центрального правительства. Документы стратегического планирования имеют гораздо более широкий охват или могут быть посвящены конкретным секторам или областям политики.



# Тем не менее, у П и Б есть ряд схожих важных характеристик

Планирование	Бюджетирование
<b>Долгосрочное планирование</b>	
Долгосрочные планы и ЦУР	Анализ долгосрочной бюджетной устойчивости
<b>Макроэкономические и фискальные рамки</b>	
Документ среднесрочного стратегического планирования	ССФР и ССБР
Тематические и отраслевые планы, планы повышения производительности и устойчивости (ПППУ)	Бюджетные ассигнования по отраслям или министерствам
<b>Экспертная оценка и отбор проектов</b>	
Идентификация и отбор проектов	Консультации и пересмотр бюджета
Портфель одобренных проектов	Проекты включены в бюджет
<b>Измерение эффективности</b>	
В идеале - система, единая для П и Б, но часто присутствуют не согласованные друг с другом системы	

# Крайне желательна эффективная координация П и Б

- ▶ Функции П и Б могут быть формально объединены в одном учреждении, например в министерстве финансов и экономики, но на практике они остаются отдельными.
- ▶ Министры не могут с легкостью выполнять две функции – планировать и составлять бюджет, быть сторонниками расширения и инноваций и при этом экономить.
- ▶ Однако можно обеспечить хорошую координацию. Это происходит в таких странах, как Колумбия и Ирландия, где функции П и Б координируются как на политическом, так и на рабочем уровне. Координация особенно важна в случае инфраструктурных проектов, основной движущей силы развития.
- ▶ В Колумбии один комитет высокого уровня (CONPES) утверждает и Национальный план развития, и ССФР, и годовой бюджет.
- ▶ В Ирландии среднесрочные и долгосрочные прогнозы потребностей в инфраструктуре готовятся совместно министерствами финансов и планирования.
- ▶ Впрочем, подобных примеров мало: координация между функциями П и Б, а также отвечающими за них должностными лицами обычно неудовлетворительна.

# Следует ли министерству финансов заниматься планированием?

- ▶ В мире не существует общепринятой практики и теоретически «правильного» решения.
- ▶ В целом около 37% стран мира имеют единую структуру, отвечающую за функции П и Б; в 48% есть отдельные структуры П и Б; в 15% отсутствует центральный орган планирования. В регионе Европы и Центральной Азии в более 40% стран нет центрального органа планирования (Allen, Betley, et. al, 2020).
- ▶ Во всех странах РЕМПАЛ есть центральный орган планирования: чуть менее 20% из них имеют единую структуру, отвечающую за П и Б; чуть более 80% — отдельные структуры по П и Б.
- ▶ Одним из важных моментов является необходимость обеспечить баланс между амбициями и долгосрочным видением П и фискальным консерватизмом Б. Для достижения такого баланса страны могут прибегать к разным решениям.

# Варианты организации П и Б: сводная таблица

	Единая структура П и Б	Отдельные структуры П и Б	Структура П на центральном уровне отсутствует
Развитые страны	15%	26%	59%
Страны с формирующимся рынком	39%	56%	5%
Страны РЕМПАЛ	19%	81%	0%
Развивающиеся страны с низким уровнем дохода	47%	53%	0%
Все страны	37%	49%	15%

# Планирование превратилось в устаревшую и даже избыточную функцию?

- ▶ Нет. Представления о желаемых результатах и средне- и долгосрочные планы развития необходимы правительствам, чтобы направлять свою политику и программы.
- ▶ В ЕС Еврокомиссия использует среднесрочное планирование / финансовые рамки и специальные инструменты, такие как ЕФРР, ЕСФ и Фонд сплочения.
- ▶ В 71% стран РЕМПАЛ есть действующие долгосрочные стратегические планы.
- ▶ Действительно, планирование в мире, похоже, испытывает ренессанс. Число стран, имеющих НПР, выросло более чем в два раза: с 62 в 2006 году до 134 в 2018 году (Chimhowu, Hulme and Munro, 2019).
- ▶ В некоторых странах ОЭСР также наблюдается возрождение интереса к инструментам П.
- ▶ Эта тенденция может частично отражать международные обязательства по достижению ЦУР к 2030 году, а также среднесрочные и долгосрочные обязательства в области борьбы с изменением климата.

# Какие выводы можно извлечь из опыта стран ОЭСР?

- ▶ В период с 1960-х по 1990-е годы многие страны ОЭСР практически отказались от стратегического планирования развития в его традиционной форме (а в некоторых странах его вообще никогда не применяли)
- ▶ Значимость П снизилась, а Б (особенно ССБР) выросла
- ▶ Планирование в странах ОЭСР не исчезло, но принимает другую форму :
  - ▶ Повышенное внимание уделяется институтам и инструментам разработки политики, а не институтам планирования (это не одно и то же) и ССБР
  - ▶ Акцент делается на отраслевых стратегиях, например, в области внутренней безопасности и обороны, борьбы с изменением климата / «зеленого» финансирования, гендерного равенства, здравоохранения, образования, социального обеспечения и т.д.
  - ▶ Внимание сосредоточено на долгосрочных стратегических целях и достижении ЦУР
  - ▶ Более бедные государства - члены ЕС используют инструменты планирования для управления средствами, полученными в виде грантов на региональное развитие и другие цели
  - ▶ Повышенное внимание уделяется инфраструктуре и созданию централизованных агентств для планирования и управления государственными инвестициями (Австралия, Новая Зеландия, Ирландия, Великобритания)

# Варианты обеспечения более эффективной координации П и Б (1)

Вариант реформы	Комментарий
1. Укрепить связи между основными функциями П (изложенными в стратегиях развития) и фискальными и бюджетными потолками, установленными министерством финансов.	Это самое слабое звено во взаимодействии П и Б. Всеобъемлющие решения найти трудно из-за институционального разделения функций П и Б.
2. Улучшить планирование инфраструктуры и обеспечить надежную оценку затрат на государственные инвестиционные проекты.	В настоящее время многолетние скользящие ПППУ имеет только одна треть стран; при этом еще в 8% стран есть некоторые элементы ПППУ (Allen, Betley, 2020).
3. Согласовать систему программно-целевого бюджетирования (ПЦБ) с системой оценки эффективности, используемой в рамках стратегического планирования.	Несколько стран (например, Грузия, Словения) пытаются включить в структуру стратегического бюджетирования КПЭ для некоторых ЦУР.
4. Улучшить управление государственными инвестициями (УГИ), например, методологии оценки/отбора крупных инвестиционных проектов. Добавить в УГИ климатическое измерение.	Рекомендация, которая регулярно содержится в отчетах МВФ / Всемирного банка по УГИ.

# Варианты обеспечения более эффективной координации П и Б (2)

Вариант реформы	Комментарий
5. Рассмотреть возможность создания специализированного инфраструктурного агентства для поддержки реализации/мониторинга крупных государственных инвестиционных проектов. Примеры: Австралия, Ирландия, Малайзия, Великобритания.	Слишком рано судить, насколько такие структуры эффективны (Международный транспортный форум). Создание новых институтов – не всегда оптимальный вариант. Требуются заинтересованность/руководство на высоком уровне и хорошо развитая культура координации и сотрудничества между министрами/чиновниками.
6. Внести технические изменения в методологию П и Б для согласования процессов, например, определение приоритетов, сроки документов стратегического планирования и ССПР и ССБР (3- или 4-летние скользящие рамки), системы измерения эффективности, ИТ-системы / цифровизация.	Даже эти ограниченные меры были успешно реализованы в немногих странах.



# Выводы

- ▶ В мире существуют самые разнообразные подходы. Функции П с годами изменились по сравнению с существовавшими ранее французской и советской моделями, причем в разных странах и регионах это происходило по-разному. Национальные нормы и стандарты, определяющие порядок координации и взаимодействия П и Б, встречаются редко.
- ▶ В основе функций П и Б лежат принципиально разные цели, подходы и наборы навыков. Между этими двумя функциями существует творческое напряжение, которое в принципе может привести к хорошим результатам, но часто этого не происходит.
- ▶ Хорошая координация П и Б жизненно важна для экономического развития, но на практике встречается редко. Улучшению координации часто препятствуют институциональная разобщенность и культурные нормы, однако некоторые страны (например, Колумбия) смогли добиться успеха.
- ▶ Для стран гораздо важнее обеспечить эффективное и действенное выполнение функций П и Б, чем «загнать» их в какие-то организационные рамки.
- ▶ Прогресс в процессе увязки П и Б возможен в некоторых технических областях, например, в определении приоритетов, сроков, рамок оценки эффективности, ЦУР, цифровизации.
- ▶ Создание инфраструктурного агентства в центральном аппарате правительства дало некоторые положительные результаты, особенно в отношении мониторинга реализации стратегически важных инвестиционных проектов, но наличие выгоды еще предстоит подтвердить.

# Избранные источники

- ▶ Allen, R., M. Betley, C. Renteria, and A. Singh. 2020. “Integrating Infrastructure Planning and Budgeting” [*Увязка инфраструктурного планирования и бюджетирования*], Глава 12 в Schwartz, G., M. Fouad, T. Hansen, and G. Verdier (Eds.) *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance can end Waste in Public Investment* [*Эффективные расходы: как благодаря грамотному управлению инфраструктурой сократить неоправданные расходы в части государственных инвестиций*] (Washington DC: International Monetary Fund).
- ▶ Caiden, N., and A. Wildavsky. 1974. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. [*Планирование и бюджетирование для бедных стран*] (New York: Wiley and Sons).
- ▶ Chimhowu, A., D. Hulme, and L. Munro. 2019. “The New National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships”. [*Новые подходы к планированию национального развития и цели в области глобального развития: процессы и партнерства*] *World Development* 120: 76-89.
- ▶ Schick, A. 1966. “The Road to PPB: The Stages of Budget Reform”. *Public Administration Review: Planning-Programming-Budgeting Systems: A Symposium*. [*Дорога к ППБ: этапы бюджетной реформы. Обзор государственного управления: системы планирования - программного подхода - бюджетирования: симпозиум*]

# ЧАСТЬ 2

# Климатическая маркировка бюджета: инструмент «зеленого» бюджетирования

- ▶ Цель «зеленого» бюджетирования — достижение целей политики в области борьбы с изменением климата посредством планирования/бюджетирования
- ▶ Обзор «зеленого» бюджетирования: определение, инструменты, используемые на международном уровне
- ▶ Обзор климатической («зеленой») маркировки бюджета
  - Определения/цели
  - Подходы
  - Этапы внедрения климатической маркировки бюджета
  - Выводы

# Что мы понимаем под «зеленым» бюджетированием?

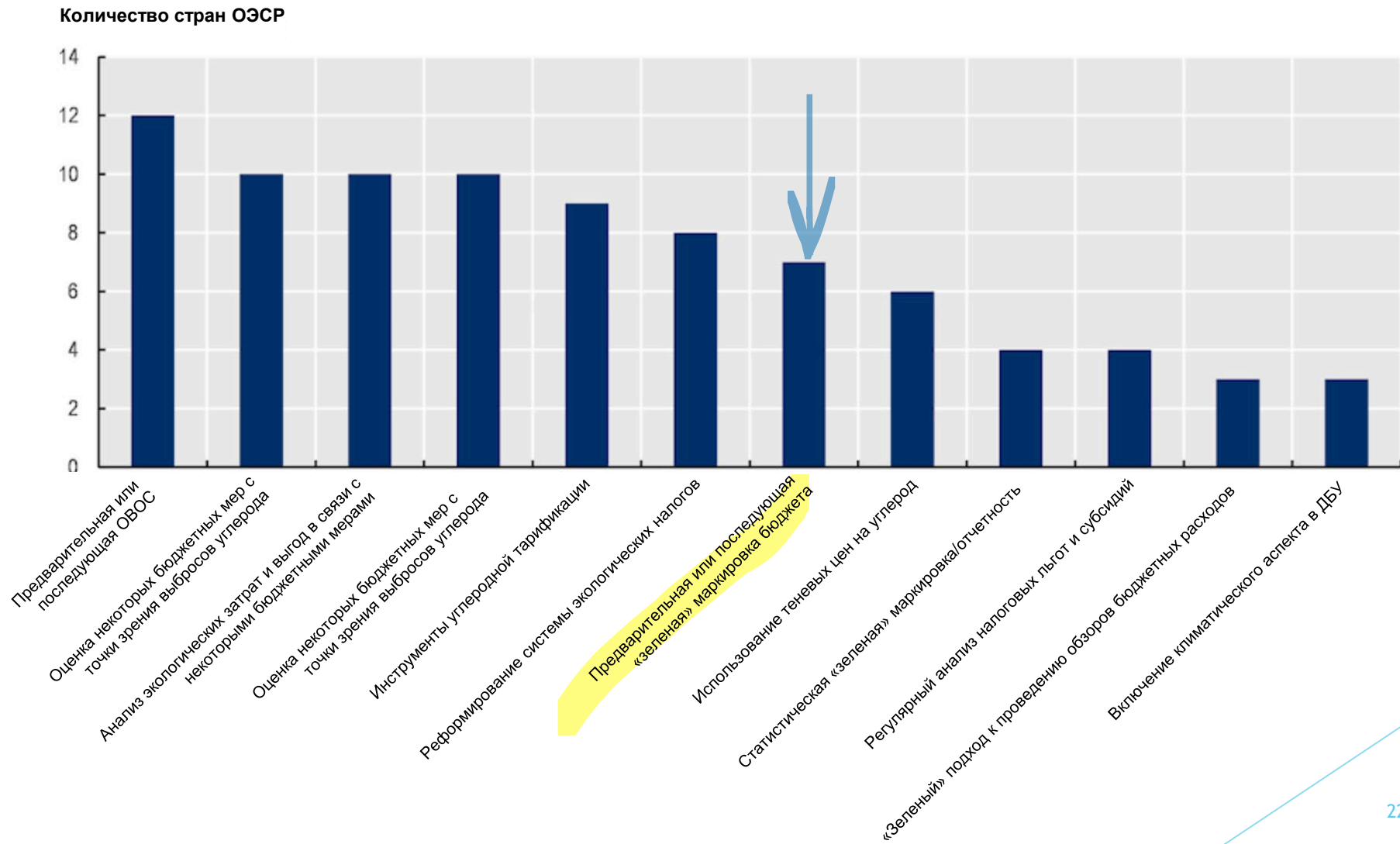
## ▶ Что такое «зеленое» бюджетирование?

- (ОЭСР/МВФ/ВБ) Использование инструментов бюджетной политики для содействия достижению целей в области климата и окружающей среды. Эти инструменты являются элементом ежегодных и многолетних бюджетных процессов страны

## ▶ Что обеспечивает эффективность «зеленого» бюджетирования?

- Включение в стратегические рамки, в которых изложены национальный план и миссия страны в области борьбы с изменением климата и охраной окружающей среды (отражены в стратегическом планировании и ССФР).
- Использование инструментов бюджетной политики, способствующих принятию решений на основе фактических данных (например, программно-целевые бюджеты)
- Четкая институциональная структура с ясно определенными обязанностями и графиком действий
- Использование прозрачной отчетности и независимого надзора для обеспечения открытости и подотчетности

# Часто используемые инструменты «зеленого» бюджетирования



# Климатическая маркировка бюджета: определения и цели

- ▶ Что мы понимаем под «климатической маркировкой бюджета»?
  - ▶ Процесс выявления, измерения и мониторинга расходов, связанных с климатом, с помощью систематических средств [инструментов]
    - ▶ Маркировка классифицирует бюджетные меры в соответствии с их воздействием на климат и окружающую среду
    - ▶ Маркировка повышает прозрачность «зеленых» действий [мероприятий], которые осуществляет правительство
- ▶ Каким образом маркировка помогает странам достигать целей в рамках политики в области борьбы с изменением климата?
  - ▶ (Бюджетное планирование) Помогает определить приоритетность текущих и среднесрочных бюджетных ассигнований для достижения целей политики в области борьбы с изменением климата
  - ▶ (Бюджетная отчетность) Показывает фактические расходы, касающиеся климата, чтобы помочь оценить прогресс в достижении целей политики в области борьбы с изменением климата

# Климатическая маркировка бюджета: подходы

- ▶ **Подготовка бюджета:** соответствующие инструкции и формы включены в циркуляр бюджетной заявки
  - ▶ Ручная маркировка, на начальном этапе: бюджетные таблицы (например, Excel) для каждой программы и ее мероприятий, с двумя столбцами, касающимися изменения климата (столбец 1 — актуальность каждого мероприятия с точки зрения климата (да/нет); столбец 2 — размер бюджетных средств, выделенных на каждое мероприятие).
  - ▶ Использование ИСУГФ / плана счетов для сравнения запланированных бюджетных сумм и фактических расходов
- ▶ **Исполнение бюджета и отчетность:**
  - ▶ Первоначально — ручная маркировка
  - ▶ Адаптация плана счетов (ПС) с включением в него элементов климатического/ «зеленого» кодирования
  - ▶ Обеспечить наличие у ИСУГФ достаточных функциональных возможностей для учета и отчетности применительно к расходам, которые связаны с климатом
- ▶ **Примеры кодировки ИСУГФ/ПС для маркировки:**
  - ▶ Пример 1: Использование 4-значного сегмента в ПС, применительно к сквозным областям политики:
    - ▶ Цифры 1-2: предмет маркировки (напр., изменение климата)
    - ▶ Цифра 3: на что направлено (адаптация, смягчение или и то, и другое / сквозная тема)
    - ▶ Цифра 4: уровень актуальности (первоочередной, существенный, не акцентируется)
  - ▶ Пример 2: Использование 5-значного кода
    - ▶ Цифра 1: цель Национальной политики в области борьбы с изменением климата
    - ▶ Цифры 2-3: соответствующий сектор
    - ▶ Цифра 4: тип меры реагирования
    - ▶ Цифра 5: конкретная стратегия/мероприятие
  - ▶ Пример 3: Использование 6-значного тематического кода (расходы могут быть отнесены только к одной теме)
    - ▶ Цифры 1-2 классификация расходов как относящихся к теме равенства или окружающей среды
    - ▶ Цифры 3-4: категория расходов.
    - ▶ Цифры 5-6: тип мероприятия



# Климатическая маркировка бюджета: этапы

- ▶ Осуществляемый под руководством правительства процесс **идентификации, измерения и мониторинга** сбора и использования государственных ресурсов, имеющих отношение к климату

## 1. Идентификация:

- ▶ Определить охват, (например, сектора, уровень управления, цели политики [смягчение, адаптация, биоразнообразие, борьба с опустыниванием])
- ▶ Определить другие методологические элементы, например, критерии предварительного отбора и присвоения весов (если используются) мерам политики, исходя из положительного или отрицательного воздействия на окружающую среду (Франция, Ирландия)
- ▶ Определить доходы и расходы, связанные с климатом (используя существующие международные методологические рамки [например, методологию маркеров Рио-де-Жанейро, или Таксономию ЕС для устойчивой деятельности] или учитывающие политику механизмы отдельных стран)

## 2. Измерение:

- ▶ Разработать систему климатической маркировки бюджета (например, в плане счетов) для использования при составлении бюджета, его исполнении и отчетности

## 3. Мониторинг:

- ▶ Определить, какие организации отвечают за разработку, управление, внедрение системы климатической маркировки бюджета и надзор в отношении нее
- ▶ Определить, как будет представляться информация (бюджетная документация, отчеты об исполнении бюджета в течение года и по итогам года)

## 4. Пилотный проект!

- ▶ Оценить доходы и расходы, связанные с климатом, согласно использованному определению

# Климатическая маркировка бюджета: выводы

По состоянию на конец 2022 года климатическая маркировка бюджета внедрена по меньшей мере в 18 странах и в одном региональном правительстве, включая на сегодняшний день две страны ОЭСР (Ирландия в 2018 и Франция в 2020 году); другие страны находятся в стадии разработки (включая страны - члены РЕМПАЛ).

- ▶ **Разработка определений и методологии маркировки:** Методология маркировки и определение видов деятельности и расходов, имеющих отношение к климату, должны быть согласованы с национальной политикой и стратегиями в области борьбы с изменением климата, чтобы способствовать реализации национальной политики в области борьбы с изменением климата
- ▶ Помните, что маркировка применима только там, где **в бюджетной классификации выделены программы и проекты**
- ▶ В системы климатической маркировки бюджета следует включать **прямые расходы** (текущие и капитальные), **налоговые льготы** (выпадающие доходы) и **субсидии**
- ▶ Определите **цели систем климатической маркировки бюджета** и рассмотрите возможные варианты
- ▶ Помимо распределения расходов обращайтесь внимание на **согласованность с политикой, эффективность и результативность использования ресурсов**
- ▶ Включайте расходы **на мероприятия, которые имеют негативные последствия с точки зрения климата**
- ▶ Не игнорируйте **связанные с климатом мероприятия, которые осуществляют ОМСУ и госпредприятия**, — их масштаб может быть значительным
- ▶ Помните, что внедрение систем климатической маркировки может **потребовать значительных ресурсов и наращивания потенциала:** запланируйте это при разработке
- ▶ Вовлекайте **ключевые заинтересованные стороны** (включая центральные и отраслевые ведомства) в **разработку и внедрение механизмов климатической маркировки бюджета**

# Маркировка «зеленого» бюджета в некоторых странах ОЭСР



# Избранные источники

- ▶ OECD Paris Collaborative on Green Budgeting [*Совместное исследование ОЭСР, посвященное «зеленому» бюджетированию*] <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>
- ▶ Blazey, Andrew and Margaux Lelong (2022), “Green budgeting: A way forward” [*«Зеленое» бюджетирование: дальнейшие шаги*], *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 22/2. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budgeting-a-way-forward\\_dc7ac5a7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budgeting-a-way-forward_dc7ac5a7-en)
- ▶ Gonguet, Fabien, Claude Wendling, Ozlem Aydin, and Bryn Battersby. 2021. “Climate-Sensitive Management of Public Finances—“Green PFM.” [*Управление государственными финансами с учетом климатического аспекта - «зеленое УГФ»*]. IMF Staff Climate Note 2021/002, International Monetary Fund, Washington, DC. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Staff-Climate-Notes/2021/English/CLNEA2021002.ashx>
- ▶ OECD (2021), *Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles* [ОЭСР (2021), Маркировка «зеленого» бюджета: Вводное руководство и принципы], OECD Publishing, Paris. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budget-tagging\\_fe7bfcc4-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/green-budget-tagging_fe7bfcc4-en)
- ▶ World Bank. 2021. *Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience*. [*Маркировка бюджета в связи с изменением климата: обзор международного опыта*]. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight - Governance. © World Bank, Washington, DC.
  - ▶ Основной текст доклада: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/ca65ecfc-90b8-5b40-a6e7-689d14c8cccf/download>
  - ▶ Техническое приложение: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/d5464fd5-3525-5cce-9521-c5c756c0af7a/download>