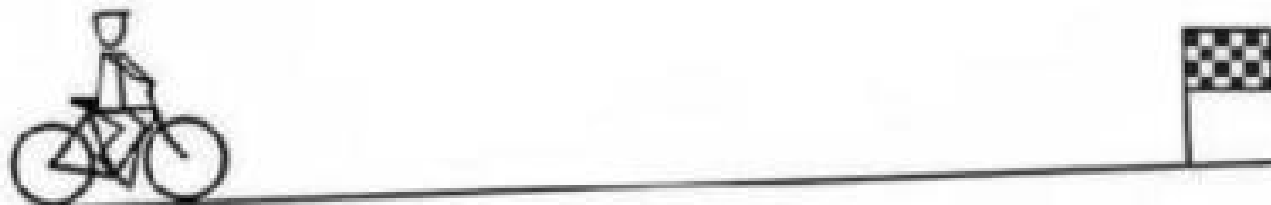


Увязка стратегического планирования и бюджетирования

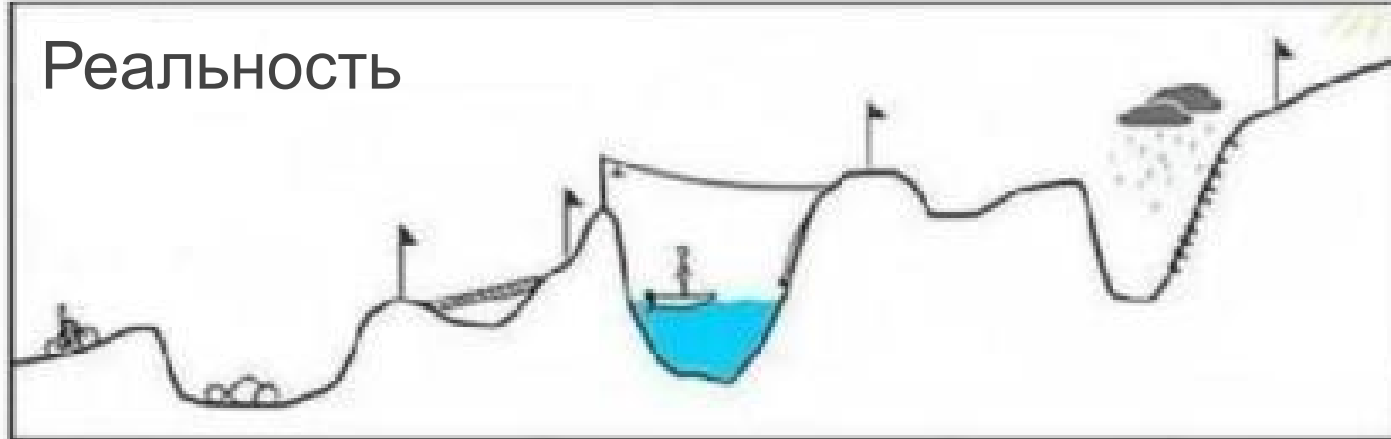
Айвор Бизли

Сараево, апрель 2024

Ваш план



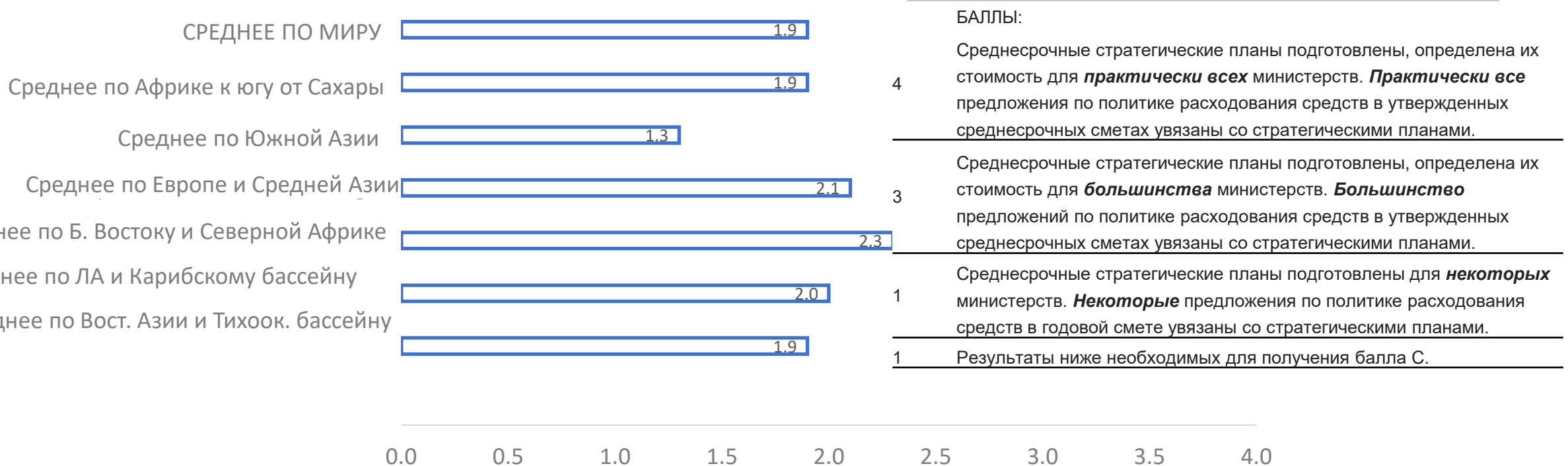
Реальность



Увязка стратегического планирования и бюджетирования: результаты

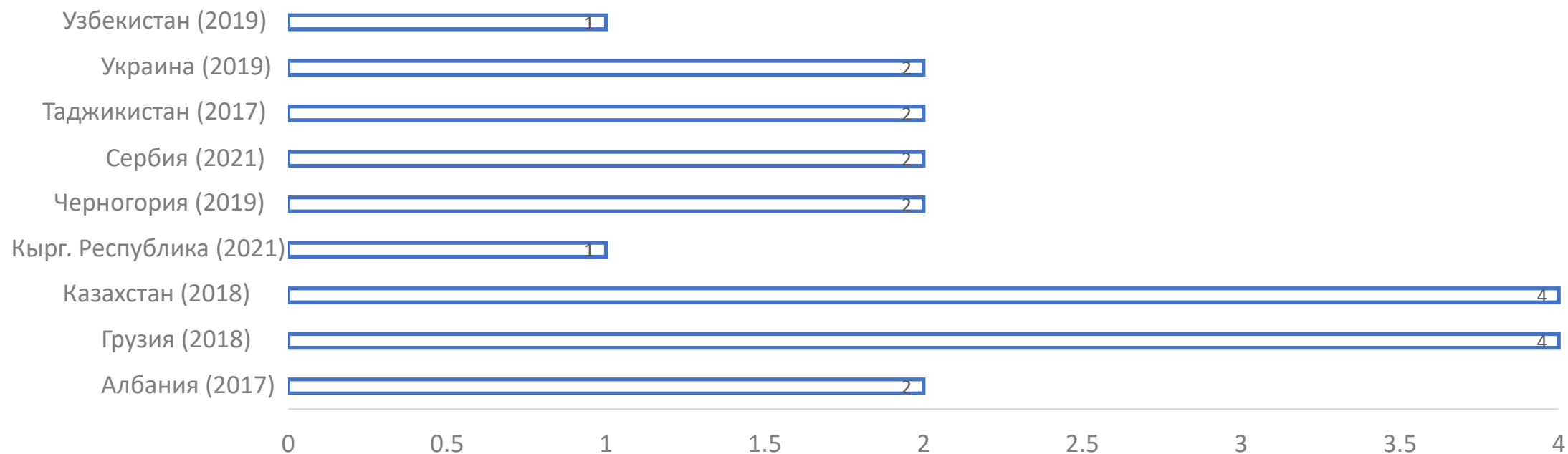
Результаты стран кас. увязки стратегического планирования и бюджетирования – данные PEFA

Средние баллы по регионам, последние оценки, значения показателя PEFA
«Увязка стратегических планов со среднесрочными бюджетами»



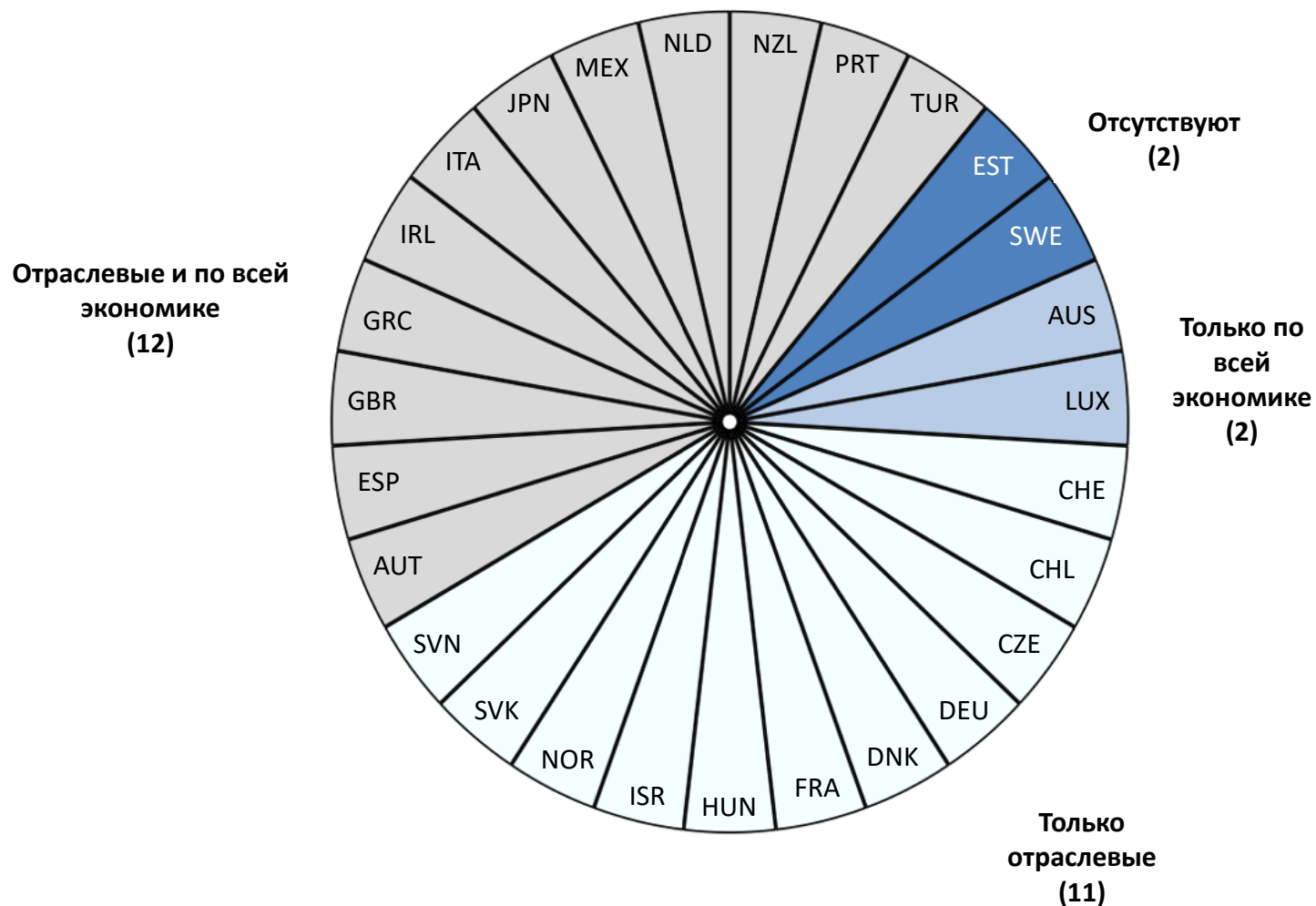
Оценочные баллы стран-участниц PEMPAL

Средние баллы по регионам, последние оценки, значения показателя PEFA
«Увязка стратегических планов со среднесрочными бюджетами»



Планирование государственных инвестиций

Планы государственных инвестиций в отдельных отраслях или в масштабе всей экономики имеются менее чем в половине стран ОЭСР.



Стратегическое
планирование и
бюджетирование -
сопоставление

Стратегическое планирование – цели и эволюция?

- Правительство определяет цели, а стратегическое планирование - изменения в политике, мероприятия, инвестиции и другие ресурсы, необходимые для их достижения в определенные сроки.
- Модели стратегического планирования, разработанные Советским Союзом и Францией, в настоящее время в той или иной форме используются в большинстве стран.
- Интерес к стратегическому планированию к концу XX века ослаб, - концепции «малого государства» в рамках НГУ, аутсорсинга и приватизации с годами находили все более широкое распространение.
- Современное возрождение интереса к тому, чтобы государство выступало в роли стратегического субъекта, обусловлено множественными кризисами, конфликтами, COVID, климатическим кризисом.
- Крупные бюджеты на развитие (внутренние или внешние), особенно на инфраструктуру, связаны с интересом к стратегическому планированию (например, структурные фонды ЕС).
- Интерес к «стратегическому форсайту»: а что ждет нас в ближайшем будущем?



Бюджетирование – цели и эволюция?

- Современное бюджетирование (бюджетное планирование) возникло в XIX веке. По мере роста государственных доходов и появления конституционного правительства возникла необходимость упорядочить процесс распределения доходов и учета расходов.
- В конце XX века бюджетирование эволюционировало в концепцию управления государственными расходами (УГФ). (См. A contemporary approach to Public Expenditure Management (*Современный подход к управлению государственными расходами*) (Allen Schick, 1998))
- Цели УГФ стали более амбициозными и стратегическими, с более долгосрочной перспективой; они поддерживают макрофискальную политику (MTFF), приводят бюджет в соответствие с политическими целями (MTEF и ПЦБ/БОР) и способствуют эффективности государственных расходов / соотношению цены и качества (например, ОБР).



Планирование и бюджетирование: разные подходы

Стратегическое планирование рассчитано на долгосрочную перспективу, на будущее, и практически не акцентирует внимания на перемены.

Процесс стратегического планирования часто не ограничен ресурсами, либо соображения ресурсов имеют второстепенное значение.

Стратегическое планирование призвано дать ответ на вопрос: что нужно сделать, чтобы достичь целей?

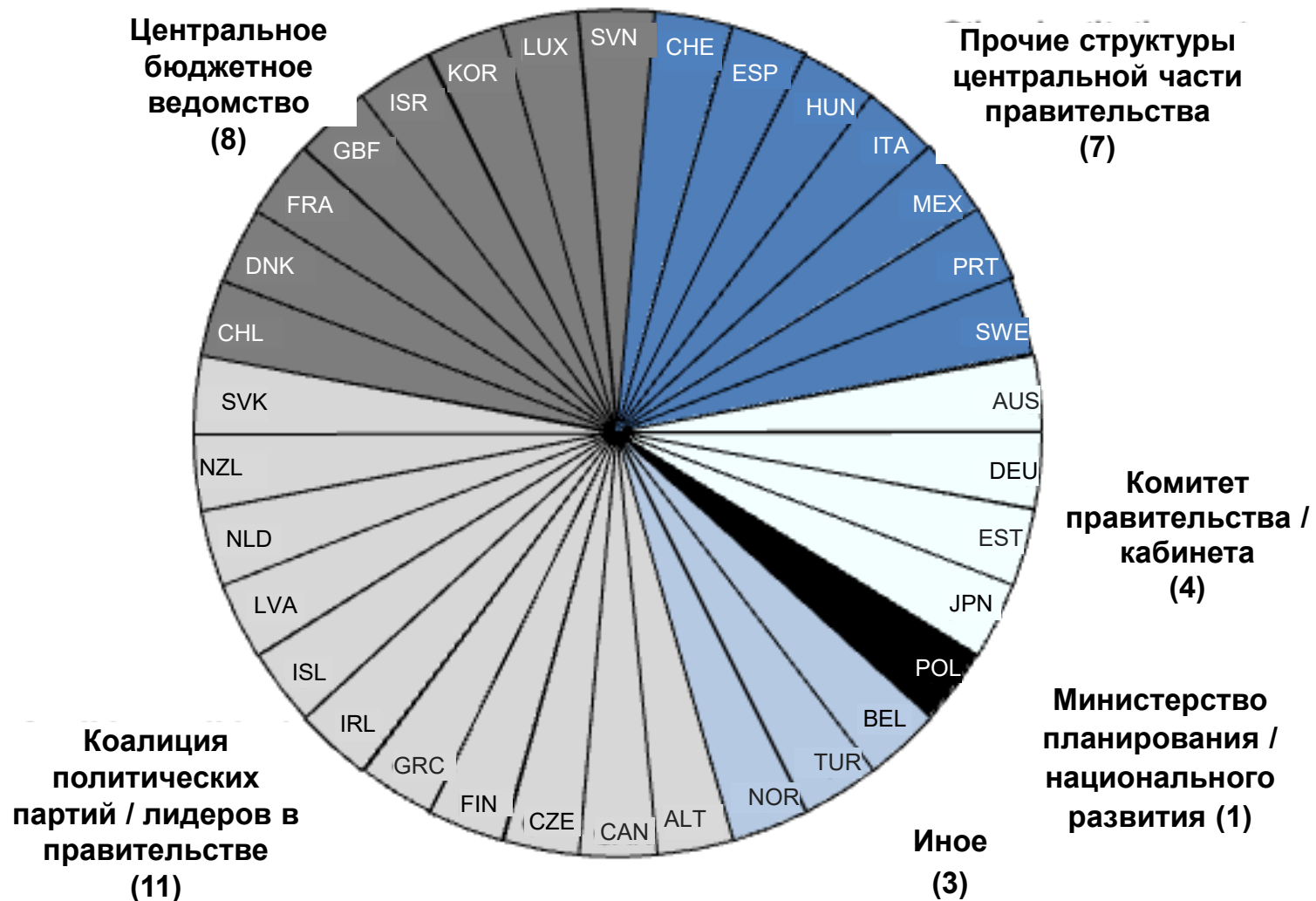
Бюджетирование имеет целостную природу, ежегодно охватывает все государственные расходы

Бюджетирование осуществляется на краткосрочном горизонте, главное внимание – текущему году.

Бюджетирование призвано дать ответ на вопрос: каких максимальных результатов можно достичь с учетом имеющихся ограниченных ресурсов?

Структуры

Какие структуры отвечают за стратегическое планирование



Роль министерств финансов в стратегическом планировании?



На пути к передовой практике

Действующее руководство – ВЫСОКИЙ уровень

Принципы ОЭСР в части бюджетного управления

- Бюджет в значительной степени ориентирован на среднесрочную перспективу
- Бюджетные ассигнования выстраиваются таким образом, чтобы соответствовать целям страны
- МТЕФ действительно позволяет устанавливать границы при формировании бюджета
- Тесные рабочие отношения между Минфином, центральной частью правительства (напр., аппаратом премьер-министра, аппаратом кабинета или министерством планирования)
- Процессы для анализа действующих мер политики в отношении расходов, включая налоговые расходы

PEFA (PI 16)

- Стратегические планы определяют ресурсы, необходимые для достижения среднесрочных и долгосрочных целей, а также запланированных непосредственных результатов и итогов.
- Планы определяют последствия текущих политических обязательств для расходов, включая любые случаи дефицита финансирования, и определяют приоритетность новых предложений по политике расходов в соответствии с целями политики государства.

Передовой опыт ОЭСР в части бюджетирования, ориентированного на результат (БОР)

- Бюджетные предложения систематически увязываются с соответствующими планами развития, программными обязательствами правительства и другими заявлениями о стратегических направлениях и приоритетах.

Концептуальные рамки – увязка стратегического плана с бюджетными процессами



Рамочная структура и руководство: пример Южной Африки

Содержание рамочной структуры

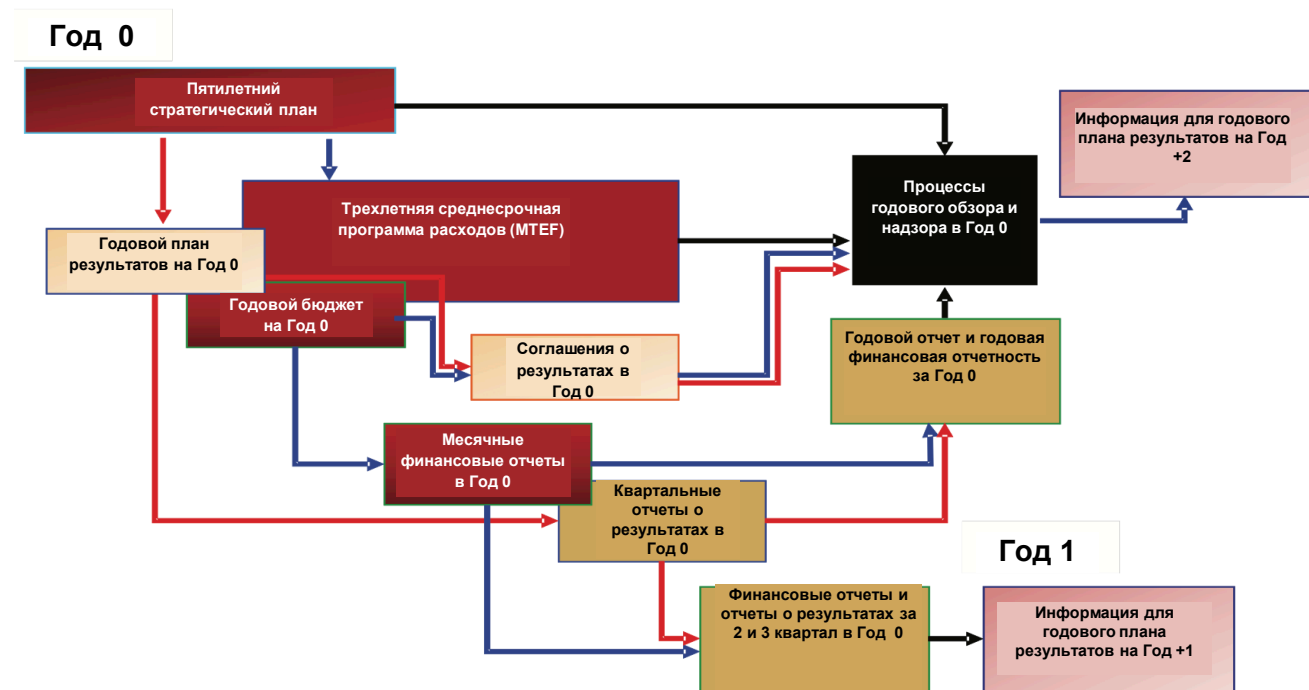
Место рамочной структуры в конституционных, правовых и политических механизмах, регулирующих планирование и составление бюджета.

Описание ключевых стратегических документов в циклах планирования и бюджетирования, информационных потоков и критических взаимосвязей.

Типовые форматы, описание содержания и сроки подготовки ключевых документов.

Определение процессов консультаций (например, комитет кабинета министров), включая институциональные роли и обязанности, потоки информации и заинтересованные стороны, с целью обеспечения эффективных консультаций и обмена информацией.

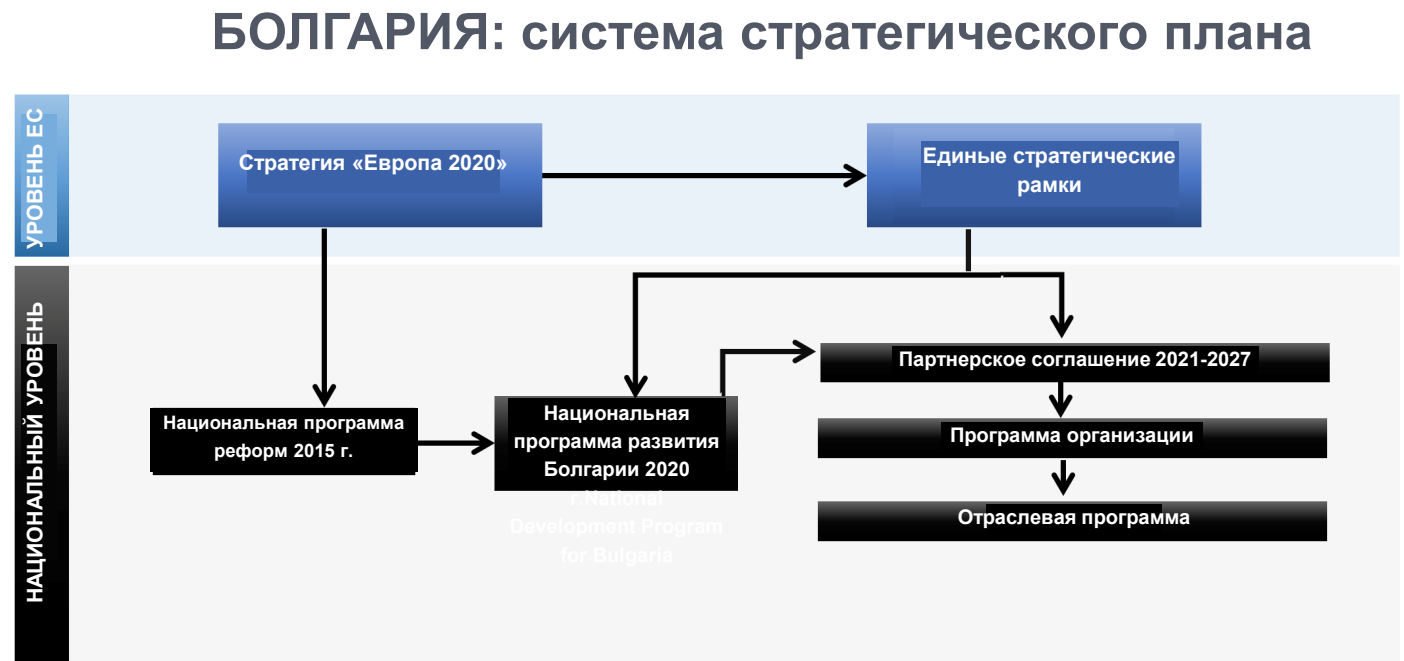
Общий график стратегического планирования и составления бюджета, позволяющий осуществить необходимые взаимодействия.



Источник: Национальное казначейство Южной Африки

Бюджеты
соотносятся с
ограниченным и
единообразным
набором
стратегических
планов

Источник: Министерство
финансов Болгарии



Среднесрочные бюджетные рамки (МТТФ) - увязка

Стратегия национального развития совпадает со среднесрочными бюджетными рамками, соответствующими периоду полномочий правительства (3-5 лет). Например, в Ирландии бюджетные планы правительства привязаны к Программе партнерского правительства, которая является политической программой правительства на период его полномочий.

МТТФ обеспечивает бюджетную стратегию, которая лежит в основе политических целей правительства, с учетом макроэкономических перспектив и при соблюдении установленных фискальных правил.

Среднесрочные планы на национальном и отраслевом уровнях разрабатываются в рамках бюджетных параметров, предусмотренных МТТФ. Планы имеют стоимостную оценку и определяют источники финансирования. Могут включать базовые/высокие/низкие сценарии финансирования, основанные на различных возможных фискальных результатах в последующие годы.



Среднесрочная программа расходов (МТЕФ) - увязка

МТЕФ систематически соотносится с национальными стратегическими приоритетами, изложенными в НПР/политической программе правительства, в качестве основного обоснования дискреционных изменений в ассигнованиях на расходы.

Ассигнования в рамках МТЕФ обсуждаются на совместном комитете заинтересованных сторон (под председательством представителей центральной части правительства или ЦБ), в состав которого также входят представители отдельного министерства планирования и отраслевых министерств.

Ассигнования в МТЕФ содержат ключевые финансовые параметры для разработки многолетних стратегических планов на отраслевом уровне.

Представление информации о стратегических изменениях в бюджете

ПРИЛОЖЕНИЕ С: заявление о стратегических изменениях в бюджете, Швеция

	2023	2024	2025
<i>Улучшение экономической ситуации при большей занятости</i>			
Временное снижение налога на бензин и дизельное топливо	6.73	6.86	6.86
Продление выплаты жилищных субсидий	0.52		
Снижение налогов для работников старше 65 лет	0.77	0.77	0.77
Укрепление системы профессионального образования для взрослых (<i>yrkesvux</i>) и расширение практики стажировок на производстве	0.45		
Сохранение текущего размера страхования на случай безработицы	5.82	6.35	6.64
Увеличение вычета за оплату проезда до места работы	1.81	1.81	1.81
Увеличение финансирования для завершения строительства Центра ESS	0.36	0.57	0.53
Увеличение вычета за расходы на НИОКР	0.10	0.20	0.20
<i>Повышение уровня безопасности и справедливости</i>			
Увеличение финансирования полиции Швеции	0.90	1.21	1.17
Укрепление судебной системы	0.31	0.46	0.66
Увеличение финансирования Службы безопасности Швеции	0.16	0.30	0.36
Профилактические меры	0.91	1.02	0.59
Расширение возможностей для изъятия доходов, полученных преступным путем	0.06	0.12	0.12
Расширение возможностей для осуществления скрытых и предупредительных мер принуждения		0.27	0.27
Наращивание потенциала Службы тюрем и пробации Швеции			1.16
Ужесточение условий УДО			1.20
<i>Надежная система социального обеспечения</i>			
Повышение качества учебников	0.69	0.56	0.56
Увеличение числа педагогов, программ и классов для обучающихся с особыми образовательными потребностями	0.60	0.90	1.00
Школы для обучающихся с девиантным поведением	0.05	0.10	0.10
Группы предоставления социальных услуг	0.08	0.25	0.25
Увеличение числа пунктов оказания медицинской помощи и укрепление системы здравоохранения	2.00	0.50	2.00
Акушерская помощь	0.20	1.50	1.50
Предоставление выплат по нетрудоспособности в случае отсрочки лечения	0.21		
Содействие в борьбе с заболеваниями и одиночеством пожилых	0.30	0.30	0.30
Карта для детей для участия в спортивных и досуговых мероприятиях (<i>FriHdskort</i>)	0.05	0.73	0.79
Увеличение государственных субсидий муниципалитетам и регионам	6.00	6.00	6.00

	2023	2024	2025
Отмена углеродного налога для ТЭЦ и отопительных установок в рамках системы торговли квотами на выбросы ЕС	0.10	0.10	0.10
Увеличение размера субсидий для солнечных батарей	0.28	0.28	0.28
Поддержка мер по обеспечению энергоэффективности в индивидуальных домах	0.38	0.40	0.40
Отмена налоговых льгот для дата-центров	-0.14	-0.28	-0.28
Инвестиции в международные инициативы по борьбе с изменением климата	0.06	0.10	0.10
«Промышленный скачок»	0.60	0.60	0.60
Расширение зарядной инфраструктуры и сети зарядных станций на рабочих местах	0.54	1.61	1.12
Упразднение климатической премии	2.99	-2.97	-2.97
Повышение качества водной среды	0.25	0.25	0.25
Восстановление водно-болотных угодий	0.20	0.20	0.20
Очистка загрязненных участков	0.34	0.34	0.34
<i>Жизнь для всей страны</i>			
Расширение доступа к широкополосным сетям	0.60	0.60	0.60
Более интенсивный ремонт автомобильных дорог	1.00		
Временное снижение налога на дизельное топливо для сельского хозяйства, лесного хозяйства и аквакультуры	0.38		
Укрепление системы медицинской помощи в сельских районах	0.30	0.30	0.30
Инвестиции в новую инфраструктуру	1.00		
<i>Устойчивая миграционная политика и политика интеграции</i>			
Сокращение численности беженцев, принимаемых по квоте	-0.39	-0.94	-1.28
Увеличение финансирования Шведского миграционного агентства и миграционных судов	0.57	0.35	0.14
<i>Более эффективный контроль за государственными расходами</i>			
Более эффективная регистрация населения посредством проведения новой переписи	0.08	0.17	0.17
<i>Прочие реформы и обязательные программы</i>			
Последствия для общих государственных финансов	40.43	39.88	38.03

Увязка бюджета и стратегических планов в среднесрочной перспективе

- Пример: Казначейство Южной Африки
- Общий шаблон для представления стратегических планов в секторе

ЧАСТЬ А:

ЧАСТЬ А: Стратегический обзор

1	Видение.....
2	Миссия.....
3	Ценности.....
4	Юридические и иные полномочия.....
4.2	Юридические полномочия.....
4.3	Полномочия на основании политики.....
4.4	Соответствующие судебные решения.....
4.5	Планируемые инициативы в области политики.....
5	Анализ ситуации.....
5.1	Условия выполнения работы.....
5.2	Организационные условия.....
5.3	Описание процесса стратегического планирования.....
6	Стратегические цели организации, направленные на достижение итогов.....

ЧАСТЬ В: Стратегические цели

7	Программа X (указать название программы)
7.1	Стратегические цели.....
7.2	Учет ресурсов.....
7.3	Управление риском.....

ЧАСТЬ С: Связь другими планами

8	Связь с долгосрочными планами в области инфраструктуры и иных инвестиций.....
9	Обусловленные субсидии.....
10	Государственные организации.....
11	Государственно-частные партнерства.....

Приложение С

Часть А: Стратегический обзор

Часть В: Планы программ и подпрограмм

Часть С: Связи с другими планами

Приложение D

Приложение E: Описания и примеры технических показателей

ЮАР: Шаблон для годовых планов результатов

Часть А: Стратегический обзор

1. Актуализированный анализ ситуации

Представьте уточненную информацию о результатах работы и институциональной среде, основанную на информации, собранной в ходе ежегодного процесса планирования работы.

Представленная информация должна в целом совпадать с той, что была представлена в Стратегическом плане, но не должна быть столь же подробной. Основное внимание следует уделить любым изменениям во внешней и/или внутренней среде, которые могут повлиять на результаты деятельности.

1.1 Условия выполнения работы

Обновите пояснительные показатели, представленные в Стратегическом плане, чтобы отразить текущий спрос на услуги и проблемы, требующие решения. Четко укажите, какая информация была обновлена по сравнению с представленной в Стратегическом плане, а какая осталась прежней. Если информация была обновлена, проанализируйте возникающие тенденции, чтобы показать, как они влияют на достижение целей эффективности.

1.2 Организационные условия

Обновите эту информацию, если произошли какие-либо значительные изменения относительно информации, представленной в Стратегическом плане.

2. Изменения юридических и прочих полномочий

Кратко сообщите о каких-либо существенных изменениях в юридических и прочих полномочиях, которые произошли с момента завершения работы над Стратегическим планом. Следует указать любые незавершенные судебные разбирательства, которые могут иметь значимые последствия.

Если существенных изменений в юридических и прочих основаниях не было, просто укажите: «Существенных изменений в юридических и прочих полномочиях [название организации] не было».

3. Обзор бюджета 20XX г. и оценки МТЕФ

3.1 Оценка расходов

Таблица Y.1 [название департамента или государственной организации]

Программа	Результаты после аудита			Скорректированные ассигнования	Оценка среднесрочных расходов		
	20XX	20XX	20XX		20XX	20XX	20XX
Тыс. рэндов							
1. Администрирование							
2.							
3.							
Промежуточный итог							
Прямые расходы Национального фонда доходов							
Итого							
Изменение в бюджетной смете 20XX-1							

Программа	Результаты после аудита			Скорректированные ассигнования	Оценка среднесрочных расходов		
	20XX	20 XX	20XX		20 XX	20XX	20XX
Тыс. рэндов							
Экономическая классификация							
Текущие платежи							
Оплата труда работников							
Товары и услуги из которых:							
Связь							
Компьютерные серверы							
Консультанты, подрядчики и особые услуги							
Товарно-материальные запасы							
Расходы на содержание, ремонт и эксплуатацию							
Операционный лизинг							
Проезд и суточные							
Укажите							
Укажите							
Иное							
Процентные и арендные платежи за земельные участки							
Финансовые операции с активами и обязательствами							
Трансферты и субсидии:							
Провинциям и муниципалитетам							
Ведомственным структурам и счетам							
Университетам и техникумам							
Госкорпорациям и частным предприятиям							
Иностранным правительствам и международным организациям							
НКО							
Домохозяйствам							
Платежи за капитальные активы							
Здания и сооружения							
Машины и оборудование							
Культивируемые активы							
ПО и другие нематериальные активы							
Земля и ресурсы недр							
Из которых капитализированная оплата труда							
Итого							

3.2 Сопоставление расходных тенденций и стратегических целей, ориентированных на достижение целей

Кратко поясните, как указанные выше ассигнования в бюджете и ССПР способствуют достижению стратегических целей, ориентированных на достижение итогов. Акцентируйте внимание на любых изменениях в уровнях финансирования.

Обзоры бюджетных расходов (ОБР) - увязка

Комплексные обзоры бюджетных расходов (ОБР) - их результаты включаются в программу нового правительства - для выявления экономии и изменения приоритетов в соответствии с целями правительства. Примеры - Нидерланды, Великобритания

Альтернативой являются тематические ОБР – также связаны с программой нового правительства, зависят от стратегических приоритетов государства, например - цифровые инновации или климат.

Отраслевые и программные обзоры – обеспечивают бюджетные возможности для достижения новых стратегических приоритетов в секторе или перераспределения средств в другие сектора.

В зависимости от фискальной ситуации и целей правительства ОБР может также позволить министерствам ограниченно использовать сэкономленные средства для реинвестирования в соответствии со стратегическими приоритетами (пример - Канада).

Капитальные инвестиции – увязка

Стандартизированный процесс оценки и отбора, включающий стратегическую увязку с приоритетами правительства, вклад в достижение измеримых результатов (КПЭ) и анализ затрат и выгод (соотношение цены и качества), что приводит к ранжированию в рамках сводного списка или программы государственных инвестиций (ПГИ) (например, Чили)

ПГИ включает текущие и новые проекты, увязанные с МТЕФ, и учитывает капитальные ассигнования в рамках МТЕФ.

График отбора проектов министерства/ПГИ согласован с графиком подготовки общего бюджета. Влияние текущих расходов (эксплуатация, тех. обслуживание, персонал и т.д.) необходимо согласовывать с текущим бюджетом/отражать в нем.

Необходимо включать список капитальных инвестиций и источников финансирования в отраслевой план и бюджет (или в объединенную бюджетную стратегию).

Бюджетная программа - увязка

Соответствие бюджетной программы стратегическим планам или политической программе – все приоритетные цели должны прослеживаться на протяжении осуществления программ расходов.

Программные цели и показатели эффективности в БОР должны соответствовать НПР/политической программе, хотя целевые значения могут варьироваться в зависимости от имеющихся бюджетных ресурсов.

Добавление задач, областей политики/результативности и т.д. и аналогичных группировок в программных структурах может обеспечить связующий механизм между стратегическими целями и программами расходов, подпрограммами и т.д. на уровне министерств.

Сквозные программы, отраженные в программных структурах отраслевых министерств и ведущих учреждений, также помогают увязать бюджеты с комплексными высокоприоритетными стратегическими целями, такими как смягчение последствий изменения климата, социальная интеграция, цифровизация и т. д.

Увязка логики программы со стратегическими целями: Программа транспортной доступности Новой Зеландии Community Connect



Возможные показатели

Исполнители: сколько было потрачено (т.е. ресурсы) и на что (т.е. мероприятия).

Инклюзивный доступ (категории населения, имеющие право на льготные проездные карты)

- доля расходов на транспорт у малоимущих категорий
- доля малоимущего населения, использующего проездные льготы (данные по транспортным картам)
- доли по видам транспорта в абсолютном и процентном выражении
- неудовлетворенные потребности из-за проблем с транспортом или сложностью доехать
- восприятие общественного транспорта
- работа

Переменные, представляющие интерес: (для целевого контингента)

- количество (по видам транспорта) и назначение поездок (больше поездок социального и образовательного характера?)
- расходы домохозяйств на транспорт (по видам транспорта)
- восприятие общественного транспорта
- восприятие эксперимента
- препятствия для доступа к общественному транспорту
- социально-демографические характеристики (напр. возраст, пол, место проживания, доход)

Источник: Министерство транспорта Новой Зеландии

Соображения при практической реализации

- Представлено большое меню опций и инструментов. Не все "блюда" из него из них будут актуальны и востребованы, поэтому важно выбирать.
- Институциональные механизмы планирования сильно различаются. Минфину необходимо оценить свои обязанности и степень свободы действий.
- Система сильна настолько, насколько сильно ее самое слабое звено. Странам может потребоваться работа над качеством отдельных процессов, качеством данных, информационных систем и профессиональной компетенцией государственных служащих.
- Эти более широкие вопросы, связанные с потенциалом, выходят за рамки данного материала и должны рассматриваться применительно к каждому конкретному случаю.
- Следует рассматривать более широкие вопросы, связанные с потенциалом, однако они выходят за рамки данного материала.



Спасибо за внимание!

ivorbeazley@icloud.com