

УГФ с точки зрения стратегического планирования и акцента на эффективность

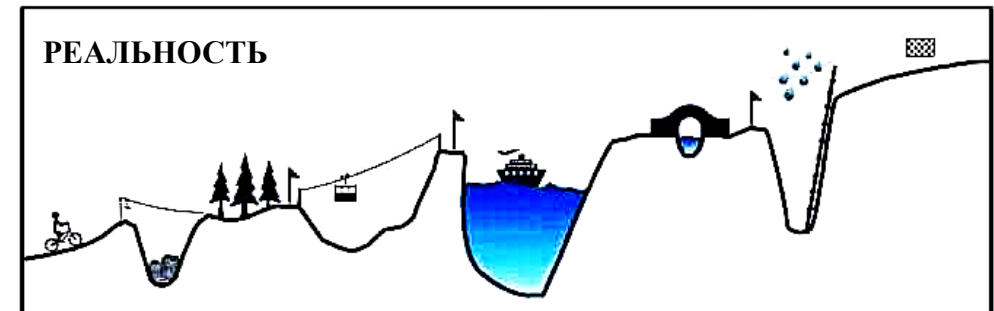
Айвор Бизли, консультант БС по тематическим вопросам, и *Эмиль Нургалиев*, заместитель председателя Исполнительного комитета БС PEMPAL ; руководитель РГПЦБ; государственный эксперт Бюджетного управления, Министерство финансов Болгарии

Общее пленарное заседание PEMPAL
Вена, март 2025 г.

План выступления



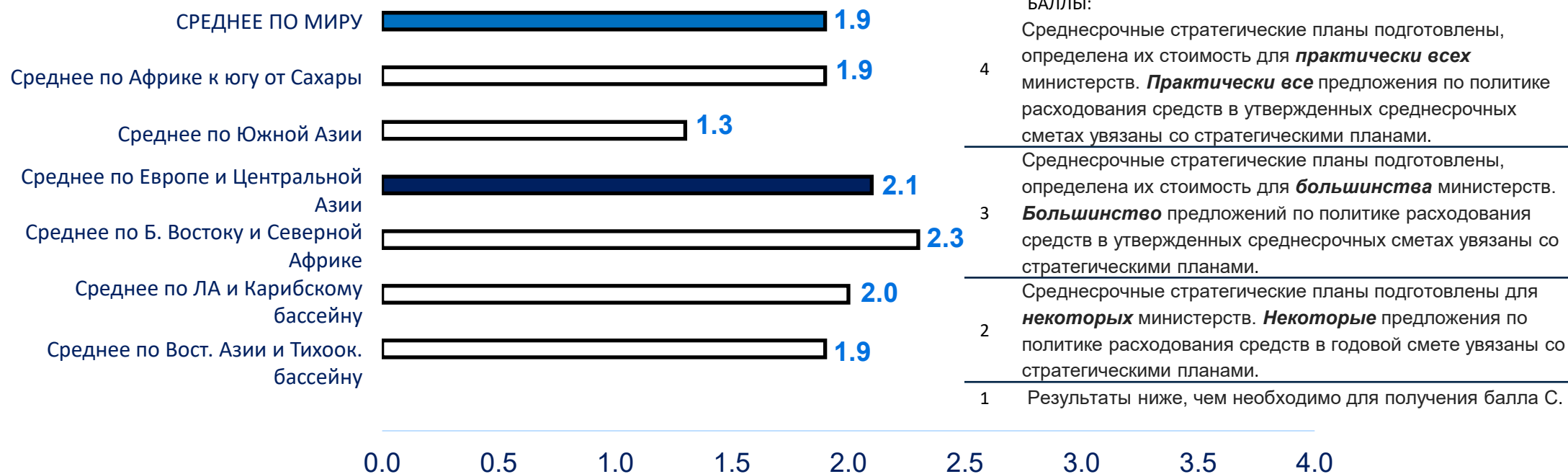
- I. Укрепление связей между стратегическим планированием и бюджетированием
- II. Информация о результатах деятельности как основа для выработки политики
- III. Текущие действия по увязке УГФ со стратегическим планированием в странах РЕМРАЛ и пример из опыта Болгарии



Увязка стратегического планирования и УГФ

Анализ результатов международной оценки PEFA показывает, что координация стратегических планов и среднесрочных бюджетов (т.е. фактически основа/первый этап процессов УГФ) – «слабое место» УГФ.

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



Международные рекомендации в части передового опыта



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, центральным органом власти (напр., аппаратом премьер-министра, аппаратом кабинета или министерством планирования)
- Процессы для анализа действующих мер политики в отношении расходов, включая налоговые расходы

Рекомендуемая практика ОЭСР в сфере БОР

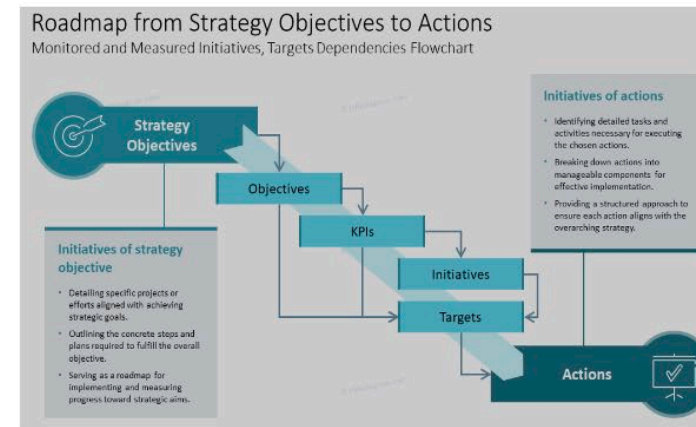
- Бюджетные предложения систематически увязываются с соответствующими планами развития, программными обязательствами правительства и другими заявлениями о стратегических направлениях и приоритетах

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.

Признавая, что это слабое звено является ключевой проблемой, влияющей на адекватное внедрение БОР, и отмечая отсутствие подробных международных руководящих принципов, БС недавно разработало [Общее руководство по увязке стратегического планирования и бюджетирования](#) (на которое ссылаются на международном уровне, в том числе ОЭСР) и в настоящее время работает над ПЗ по **улучшению использования информации о результатах деятельности.**

Планирование и бюджетирование: разные подходы

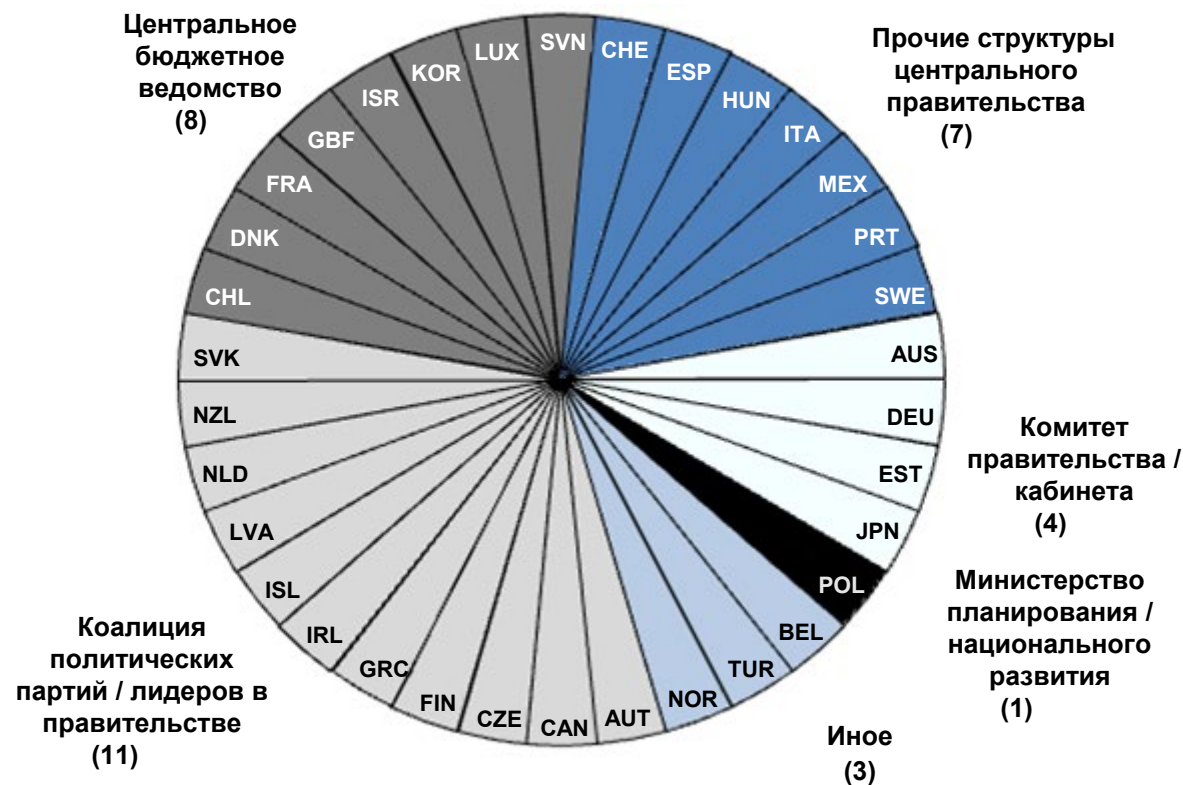


Какие структуры отвечают за стратегическое планирование

❑ **Организационное разделение функций стратегического планирования и УГФ усложняет задачу их согласования.**

❑ **Функции и обязанности в части стратегического планирования выглядят по-разному**

- в странах ОЭСР имеется не менее шести разных моделей
- в странах РЕМПАЛ функция стратегического планирования чаще всего выполняется министерством планирования/экономики или передана центральному органу власти/президенту



Источнике: OECD

Инструменты стратегического бюджетирования

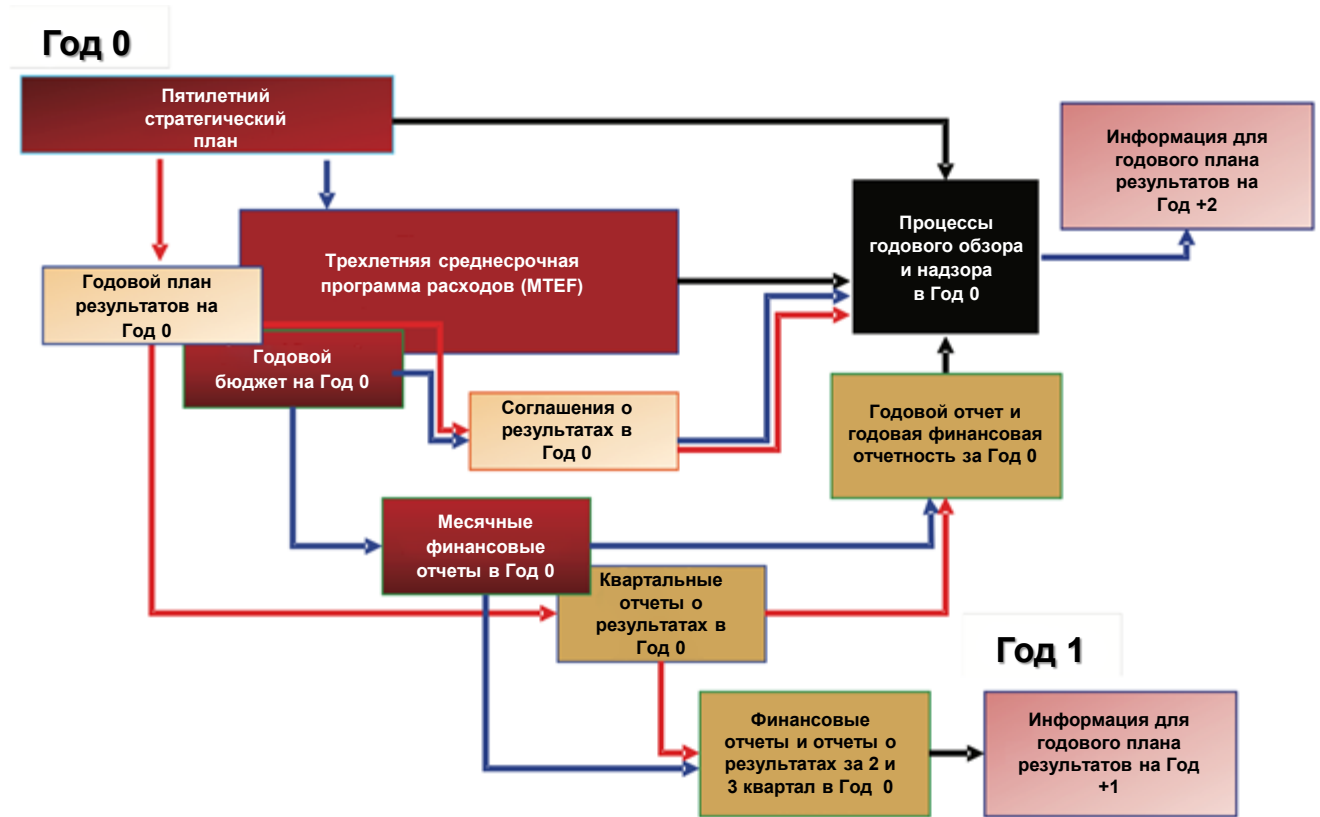


- **Среднесрочные бюджетные рамки** – поддерживают общую стратегию экономического развития правительства.
- **Среднесрочные программы расходов (MTEFs)** – содержат оценки бюджета на последующие годы, что позволяет министерствам формировать соответствующие планы расходов для достижения целей стратегии.
- **Программно-целевое бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат (ПЦБ/БОР)** – систематическим образом увязывает распределение ресурсов по целям правительства посредством программ, имеющих показатели и целевые значения.
- **Обзоры бюджетных расходов** – высвобождают ресурсы для увязки со стратегическими приоритетами правительства.
- **Составление капитального бюджета** – оценка размеров долгосрочных стратегических инвестиций в инфраструктуру и т.д.
- **Предварительная оценка** – обычно предусматривает «фильтр» для новых расходных предложений, исходя из их вклада в достижение приоритетных национальных целей.

Пример удачного опыта: МФ ЮАР предоставляет рамочную структуру/указания

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.



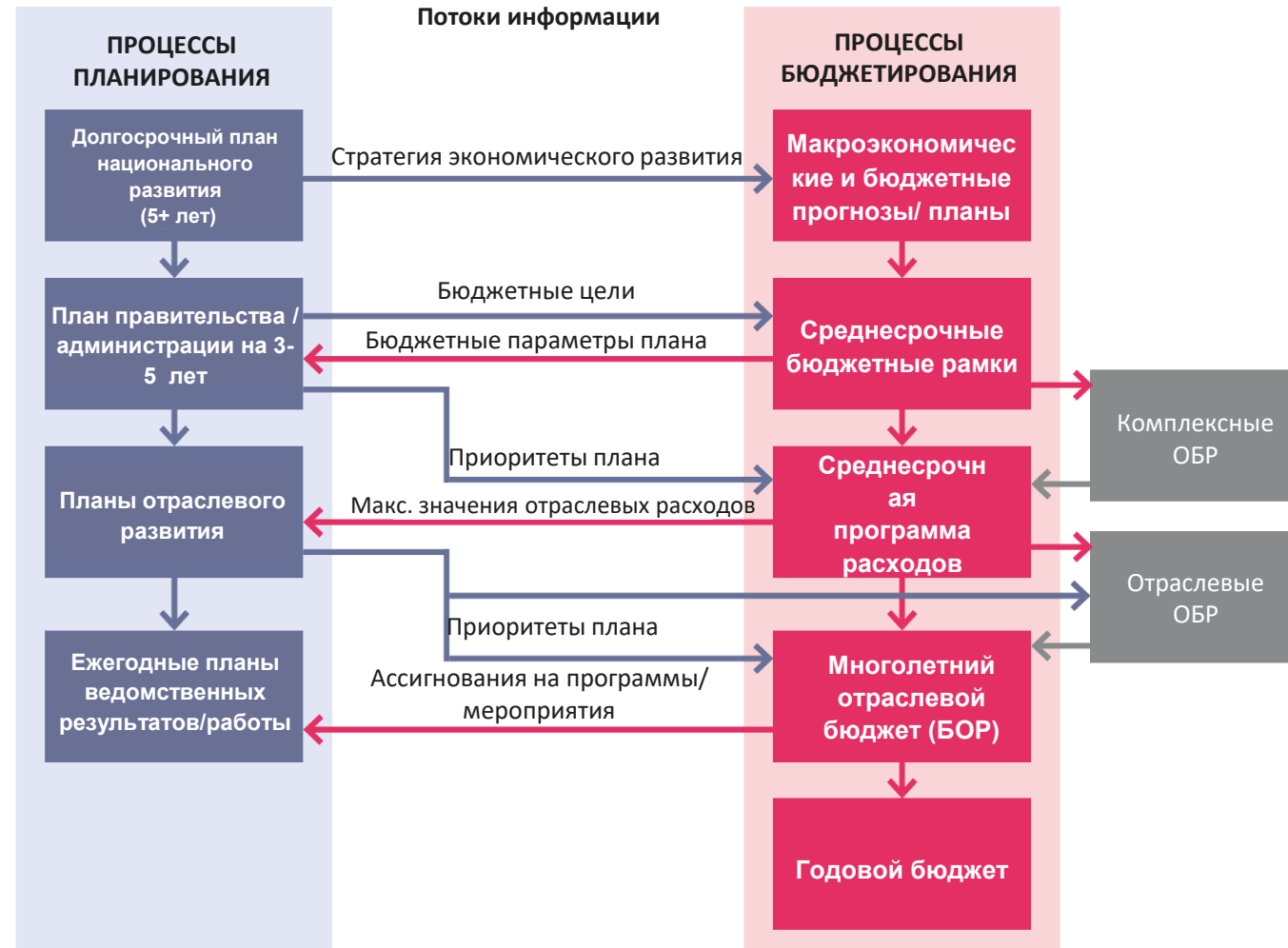
Пример удачного опыта: интеграция планирования и бюджетирования в Эстонии



Источник: Министерство финансов Эстонии

Разработанные БС РЕМПАЛ концептуальные рамки для увязки стратегического планирования с бюджетными процессами

- Типовая схема, показывающая, как осуществляется информационное взаимодействие между процессами стратегического планирования (с указанием ключевых стратегических документов) и бюджетными процессами, а также отражающая движение потоков информации.
- Правительство определяет сроки подготовки документов и их содержание. Руководство процессом и надзор осуществляют центральный орган власти и МФ.
- Не все эти элементы существуют в каждой стране, но рекомендуется, чтобы правительство приняло концептуальные рамки для увязки, которые описывали бы информационные потоки, содержание, сроки и т.д., и чтобы они были включены в руководство по подготовке документов стратегического планирования и документы по бюджету/УГФ.



Обзоры бюджетных расходов (ОБР) как инструмент увязки

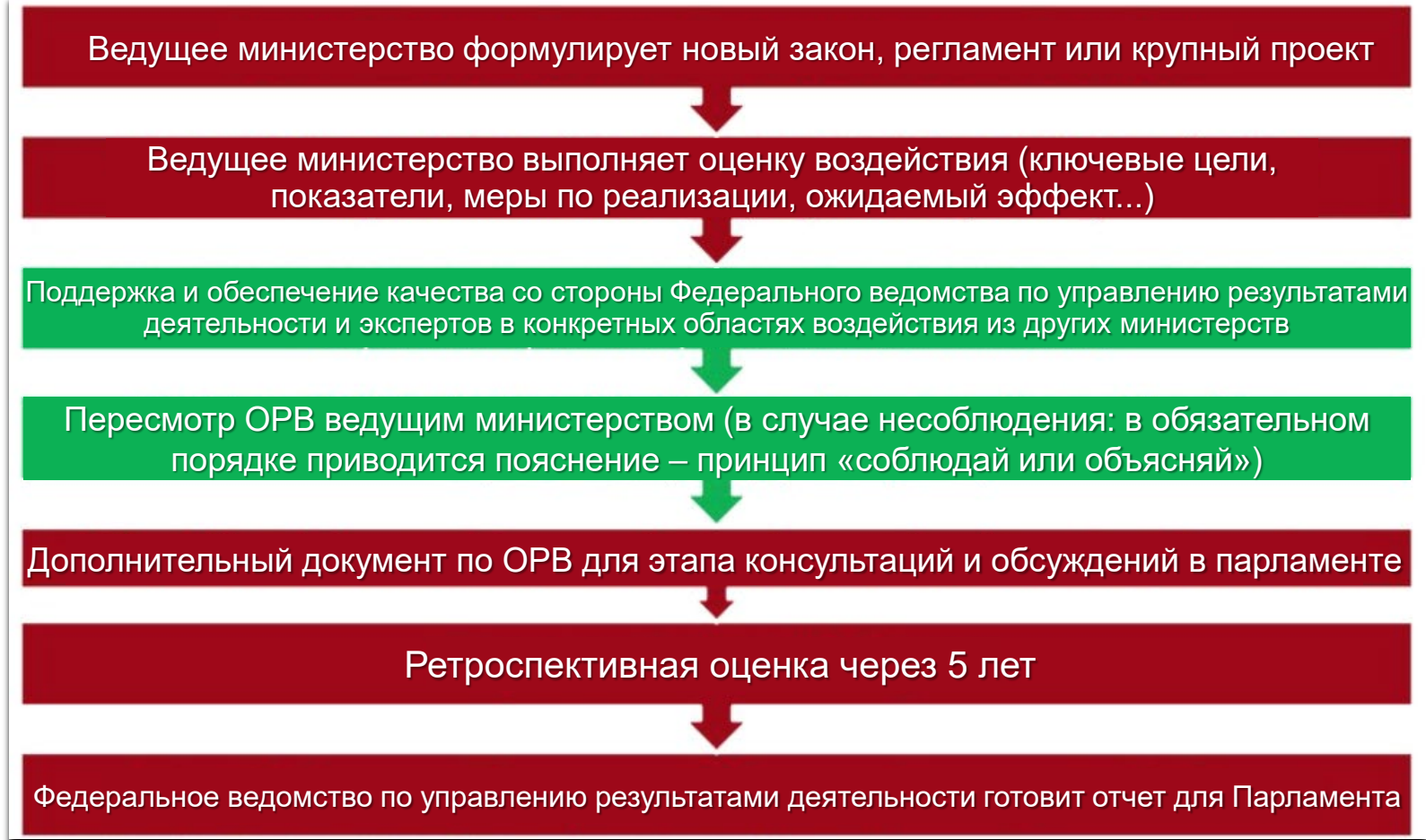


- **Комплексные обзоры бюджетных расходов (ОБР)** - их результаты включаются в программу нового правительства - для выявления экономии и изменения приоритетов в соответствии с целями правительства (примеры - Великобритания, Ирландия).
- **Тематические ОБР** – также связаны с программой нового правительства, зависят от стратегических приоритетов государства, например - цифровые инновации или климат (пример - Нидерланды).
- **Отраслевые и программные обзоры** – обеспечивают бюджетные возможности для достижения новых стратегических приоритетов в секторе и/или перераспределения средств в другие сектора (пример - Дания).
- В зависимости от бюджетной ситуации и целей правительства ОБР может также позволить министерствам ограниченно использовать сэкономленные средства для реинвестирования в соответствии со стратегическими приоритетами (пример - Канада).

Пример удачного опыта: управление результатами деятельности и оценка воздействия в Австрии



- Включение целей стратегического плана в предварительную оценку



Пример удачного опыта: предоставление информации о стратегических изменениях в бюджете Швеции

ПРИЛОЖЕНИЕ С: Заявление о стратегических изменениях в бюджете Швеции



Дополнительная информация в документе о бюджете

	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 (yrkesvux) 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 (FriHdskort)	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

Источник: Министерство финансов Швеции

Увязка с капитальными вложениями



- ❑ 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), соответствующее ранжирование 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 перечень капитальных вложений и источников финансирования в отраслевой план и бюджет (или в объединенную бюджетную стратегию).

Пример удачного опыта: использование информации о результатах деятельности для разработки политики на основе данных в США



- США – Закон об основах разработки политики, основанной на фактических данных (2018). **Положения этого закона регламентируют использование фактических данных** и этапы, необходимые для соответствующей реализации.
- Закон способствует формированию культуры принятия решений на основе данных и **призван повысить прозрачность, общую эффективность и результативность** государственных программ.

Федеральный уровень

- **Стратегия работы с данными**
 - Административно-бюджетное управление (АБУ) разрабатывает комплексную Федеральную стратегию работы с данными для использования данных разными ведомствами.
 - Стратегия поощряет межведомственное сотрудничество и интеграцию данных в поддержку процесса принятия решений.

Ведомственный уровень

- **Планы формирования фактических данных**
- **Каталоги данных**
 - Ведомства обязаны формировать всеобъемлющие каталоги своих данных.
 - Эти каталоги должны быть в открытом доступе, обеспечивая информацию об имеющихся данных для использования общественностью и другими государственными ведомствами.
- **Ключевые функции**
 - Директор по данным (CDO) осуществляет надзор за управлением данными и стратегией.
 - Специалист по оценке координирует проведение оценки программ и обеспечивает их строгость и актуальность.
 - Статистическое управление обеспечивает непротиворечивость и качество статистических данных.
- **Оценка программы**
 - Усиление роли оценок программ при принятии решений относительно стратегий и программ.
 - Ведомства обязаны проводить строгие с методологической точки зрения оценки, имеющие отношение к выполняемым ими функциям.

Качество данных в управлении результатами деятельности



Вопросы, связанные с качеством данных

Ясные цели программы

Непротиворечивость и полнота

Актуальность

Отнесение

Примеры повышения качества данных

Использование данных независимого Управления национальной статистики (ONS) (Великобритания) и работа с ONS как с источником экспертных знаний и высококачественных данных.

ВОА контролируют качество показателей эффективности и комментируют его (напр., АБУ в США).

Использование международно признанных показателей, напр., ОЭСР или ООН.

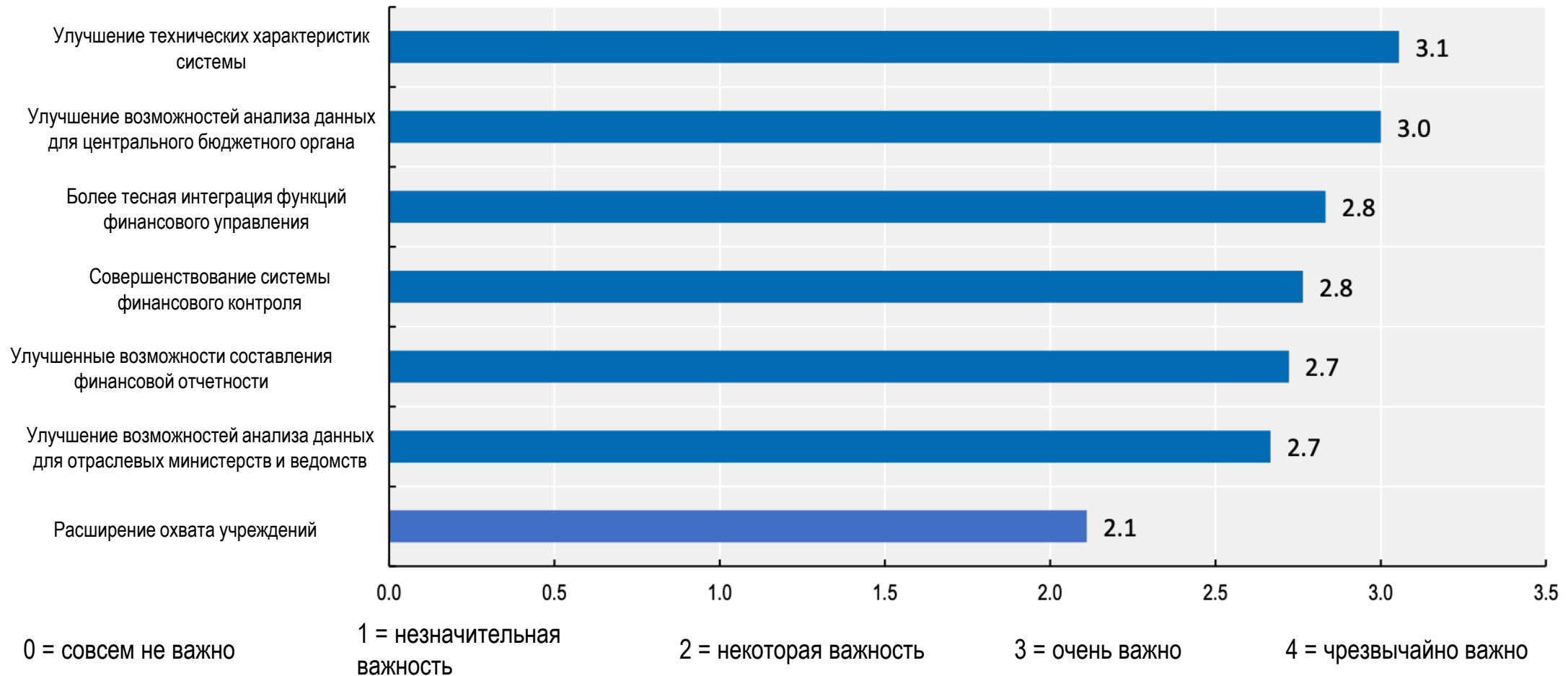
Действия, направленные на совершенствование управления данными, напр., введенные Законом об основах разработки политики, основанной на фактических данных (США).

Систематический анализ и оценка показателей эффективности, включая оценку в отношении целей национальной политики (Корея – Национальный закон об управлении эффективностью)

Данные о результатах деятельности в исполнении бюджета/отчетности



ИСУГФ – в новых системах отдают приоритет способностям к анализу данных.



Аудит деятельности



- Аудиты деятельности - **используются финансовые и нефинансовые данные**
 - результативность,
 - экономия и
 - эффективность.
- Повышают **актуальность, достоверность, точность** и т.д. информации о полученных результатах.
- **Подтверждают показатели полученных результатов**, представленные годовых отчетах.

Пример удачного опыта: аудиты деятельности в Австралии

С 2001 года ANAO начало оценивать уместность информации о результатах деятельности в портфельных бюджетных отчетах, представление информации о результатах деятельности в годовых отчетах, а также механизмы, используемые ведомствами для выявления и сбора этой информации.

Аудиторские проверки показали, что показатели результатов не измеряют результаты, а поставленные цели часто являются расплывчатыми и/или двусмысленными.

ANAO рекомендовало установить и контролировать минимальные стандарты качества данных, чтобы обеспечить достоверность, надежность и точность данных, представляемых парламенту в бюджетных отчетах.

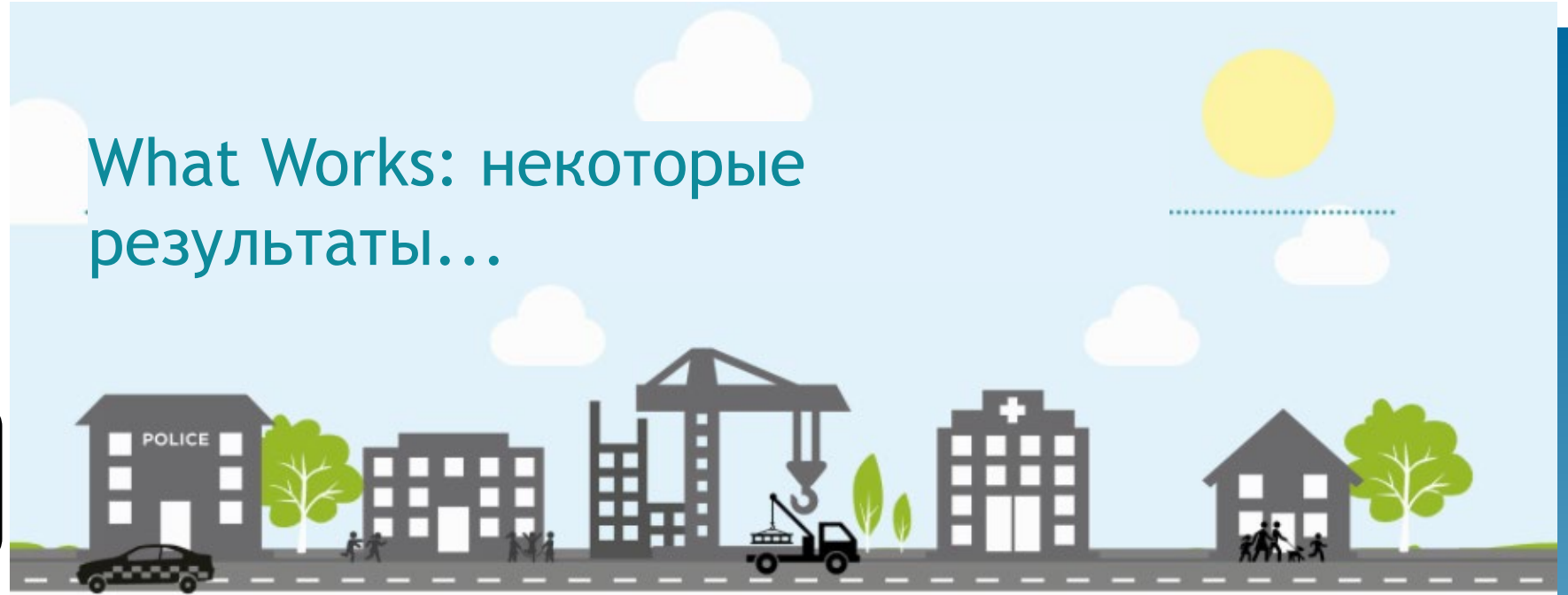
Пример удачного опыта: межведомственный экспертный центр в Великобритании

19

Централизованный экспертный центр обеспечивает использование фактических данных о результатах деятельности.

Великобритания – сеть What Works

What Works: некоторые результаты...



Преступность

Патрулирование «горячих точек» - небольших районов, где сконцентрирована преступность, - снижает уровень преступности, а не просто меняет ее локализацию.

Образование

Подходы, основанные на взаимном наставничестве, когда учащиеся работают в малых группах, оказывая друг другу поддержку в обучении, в среднем дают высокий эффект в плане успеваемости при низких затратах.

Местный рост

Масштабные спортивные и культурные проекты, несмотря на присущую им социальную ценность, не оказывают значительного влияния на местную экономику и эффект от них чаще всего отсутствует.

Здравоохранение

Можно было бы спасти больше пациентов или улучшить их состояние, если бы помощь лицам с острой сердечной недостаточностью регулярно оказывали специализированные бригады.

Программы для детей раннего возраста

Программа «Партнерство семейных медсестер» доказала свою эффективность в США в плане улучшения здоровья и развития детей, причем выгоды от нее превышают затраты в соотношении четыре к одному.

Пример удачного опыта: экспертный центр МФ во Франции



20

Министерство финансов имеет собственное специализированное подразделение, использующее данные о результатах деятельности в качестве информационной основы при разработке политики.

Франция: Data Lab МФ

1. **Наука о данных:** коллектив, отвечающий за выполнение проектов; требуются очень специфические компетенции; проблема в том, как развивать эти компетенции внутри организации (тренинги, внутренние сессии, семинары с внешними исследователями)
2. **Аналитика данных:** ответственность за надлежащую программу управления данными. Под управлением данными понимается 1) знание данных (каталог данных и их гармонизация в приложениях и базах данных), 2) качество данных, 3) соответствие требованиям (в основном защита персональных данных и сохранение тайны) и 4) управление обменом данными.
3. **Инженерия данных:** главным образом подготовка данных, которые потом используются в анализе.
4. **Стратегия в области данных:** поддержка других проектов, в которых хотели бы использовать наши знания о данных.

Примеры проектов, инициированных Францией, включают выявление схем уклонения от уплаты налогов, систему раннего предупреждения о компаниях, которым грозит банкротство, позволяющую предлагать таким компаниям адресные консультации и/или финансовую помощь.

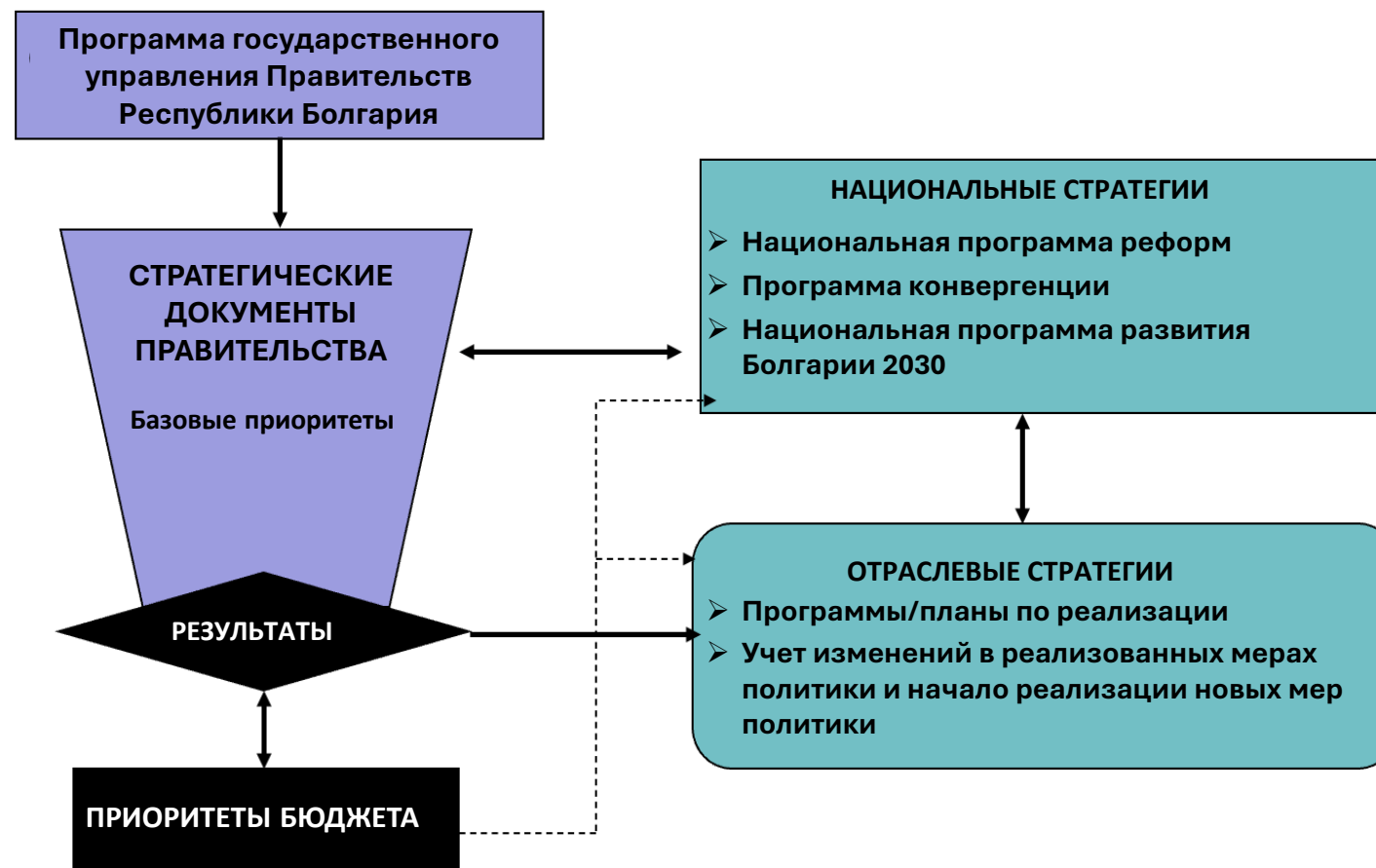
Увязка стратегического планирования с УГФ в Болгарии (1)

Правительства обычно производят много стратегических документов.
Бюджеты должны соотноситься с непротиворечивым и ограниченным набором документов стратегического планирования.



Увязка стратегического планирования с УГФ в Болгарии (2)

- Для дальнейшего повышения качества и эффективности ПЦБ/БОР **недавно была упрощена общая схема ПЦБ/БОР и разработаны ключевые показатели эффективности** (в частности, с использованием знаний, полученных в рамках БС REMPLA).
- Подготовлен проект закона о стратегическом планировании, чтобы:
 - установить **иерархию стратегических документов**, порядок их подготовки, а также сократить их количество;
 - регламентировать единую программу национального развития как стратегический документ высшего уровня;
 - Установить **стандарты содержания и структуры стратегического документа**, включая показатели эффективности; а также
 - ввести обязательную **оценку воздействия**.



Страны РЕМПАЛ: тенденции к более тесной увязке со стратегическим планированием



- ❑ Первоначальные меры в области ПЦБ/БОР в странах РЕМПАЛ **в целом были недостаточно связаны со стратегическим планированием**, отчасти из-за того, что ранее стратегическое планирование часто было несовершенным и/или нестандартизированным.
- ❑ В большинстве стран РЕМПАЛ (а также во многих странах ОЭСР) в настоящее время проводятся или планируются реформы, направленные на повышение внимания к результатам деятельности, управление ими и их использование:
 - официальная и целевая **увязка ПЦБ/БОР со стратегическим планированием**;
 - **совершенствование структуры ПЦБ/БОР** – простота способствует подотчетности и прозрачности; сокращение числа и повышение качества показателей эффективности и упорядочение программ
 - **введение/усиление акцента на общегосударственные/межведомственные результаты деятельности**, включая инициативы в области стратегического бюджетирования (гендерное, «зеленое» бюджетирование, бюджетирование с учетом ЦУР и факторов справедливости)
 - расширение обязанностей **и усиление подотчетности отраслевых министерств** (как это делается в странах ОЭСР)
 - совершенствование **информационных систем** для управления данными о результатах деятельности
- ❑ В перспективе БС РЕМПАЛ планирует сформировать рабочую группу **«Бюджетирование в интересах развития»**.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

