

ОПРОС ПСБ ПЕМ ПАЛ В МАРТЕ 2012

Опрос был организован по инициативе Практикующего сообщества по бюджету с целью получить необходимый материал для следующей встречи ПСБ, посвященной вопросам составления бюджета по целевым программам, и для формулировки тем будущих встреч. Результаты опроса будут представлены на предстоящей встрече сообщества, которая пройдет 27-29 марта 2012 года в Словении.

Сбор ответов на вопросы анкеты продолжался с 5 по 14 марта 2012 г.

Анкета была составлена на трех языках – английском, русском и сербскохорватском.

Ссылка на онлайн-версию анкеты - <http://www.surveymonkey.com/s/BPKMW3C>

Приглашение принять участие в опросе было разослано всем странам-участницам, представленным в ПСБ. Электронную анкету заполнили представители 17 стран: Албании, Армении, Беларуси, Боснии-Герцеговины, Боснии-Герцеговины – Республики Сербской, Болгарии, Грузии, Казахстана, Киргизской Республики, Македонии, Молдовы, России, Сербии, Таджикистана, Турции, Хорватии и Черногории.

Всего мы получили 22 действительных ответа. Некоторые страны заполнили (или начали заполнять) более одной анкеты.

Казахстан представил 4 ответа. Россия и Киргизская Республика – по 2. В таких случаях мы консолидировали их ответы. Так что в нашем отчете мы будем анализировать по одному ответу от каждой страны, т.е. всего 17 ответов.

Мы включили в анкету 20 вопросов, которые были подготовлены Ресурсной группой (советниками) ПСБ специально для данной встречи. В группу входят Деанна Обри, Найда Чаршимамович, Майя Гусарова и Виктор Зафра. Основой для формулировки вопросов нашей анкеты послужили анкеты ОЭСР о бюджетной практике и нормах¹ и опрос, проведенный Международным Валютным Фондом в регионе ЮВЕ.²

Данный доклад подготовлен Ниной Дудучава, которая также преобразовала опрос в электронный формат для анализа с помощью ‘survey monkey’. Пожалуйста, в случае использования данных результатов учтите, что они пока не получили официального подтверждения от стран-участниц, и поэтому могут быть неточными.

¹ http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html

² Last D., Olden B., et al, 2011, Draft Seminar Paper, “Fiscal Consolidation in South-East European Countries: The Role of Budget Institution, Fiscal Affairs Department, October 2011, IMF.

1. Из какой вы страны?

Албания, Армения, Беларусь, Босния-Герцеговина, Босния-Герцеговина – Республика Сербская, Болгария, Грузия, Казахстан, Киргизская Республика, Македония, Молдова, Россия, Сербия, Таджикистан, Турция, Хорватия и Черногория.

2. Внедрено ли в вашей стране планирование бюджета по программам (или, возможно, это называется программно-целевое бюджетирование или бюджетирование по результатам)?

Получено 17 (100%) ответов. Во всех странах либо внедряются элементы программно-ориентированного бюджетирования, либо осуществляется их пилотное тестирование.

3. Какой прогресс был достигнут в реализации этих реформ, т.е., какие элементы программно-целевого бюджетирования были внедрены или проходят пилотное испытание? Выберите один или более ответов.

Получено 17 ответов (100%) и 1 комментарий.

<i>Варианты ответов</i>	<i>Процент ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Определение и выявление программ	82.4%	14
Формулирование целей программ	82.4%	14
Выбор нефинансовых показателей результатов деятельности		
<i>Продукция ведомства</i>	76.5%	13
<i>Показатели достигнутых результатов</i>	70.5%	12
<i>Эффективность</i>	47.1%	8
Анализ взаимосвязи программ с организационной структурой	52.9%	9
Подходы к работе с межсекторальными целями и программами	29.4%	5
Распределение расходов между программами	82.4%	14
Согласование показателей и целей, предусмотренных в отраслевых планах/стратегиях, с показателями и целями бюджетных программ	58.8%	10
Пересмотр бюджетной классификации и плана счетов в целях отражения программ	58.8%	10
Обоснование бюджетных расходов на основе программ	47.1%	8
Распределение общего финансирования программы по видам деятельности программы	52.9%	9
Отчеты о результатах деятельности, подготавливаемые на основе программ	35.3%	6
Ни один из вышеупомянутых элементов	0%	0
Иное (укажите, пожалуйста)		1

Комментарий: **Босния-Герцеговина** – Отчасти внедрены отдельные элементы бюджетирования на основе программ.

4. На каком уровне были внедрены или протестированы вышеупомянутые элементы?

16 респондентов оставили ответы на этот вопрос. Босния-Герцеговина выбрала вариант «иное» и оставила комментарий.

<i>Варианты ответов</i>	<i>Процент ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Только на национальном уровне	75%	12
На национальном и субнациональном уровнях	25%	4 (Беларусь, Македония, Россия, Хорватия)
Только на субнациональном уровне	0%	0
Иное		1 (Босния-Герцеговина)

Комментарий: **Босния-Герцеговина** – Из-за конституционного устройства БиГ невозможно дать на этот вопрос точный ответ, так как внедрение программно-ориентированного бюджетирования происходит отдельно на уровне государства, субъектов и кантонов.

5. Основаны ли бюджетные предложения министерств/бюджетополучателей на программах?

10 респондентов ответили «да»

<i>Варианты ответов</i>	<i>Процент ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Да	58.8%	10
Нет	11.8%	2 (Киргизская Республика, Турция)
Некоторые из них	29.4%	5 (Беларусь, Босния-Герцеговина, Молдова, Россия, Сербия)
Нет ответа		0

6. Если у министерств есть стратегические планы, как с ними связаны программные бюджеты?

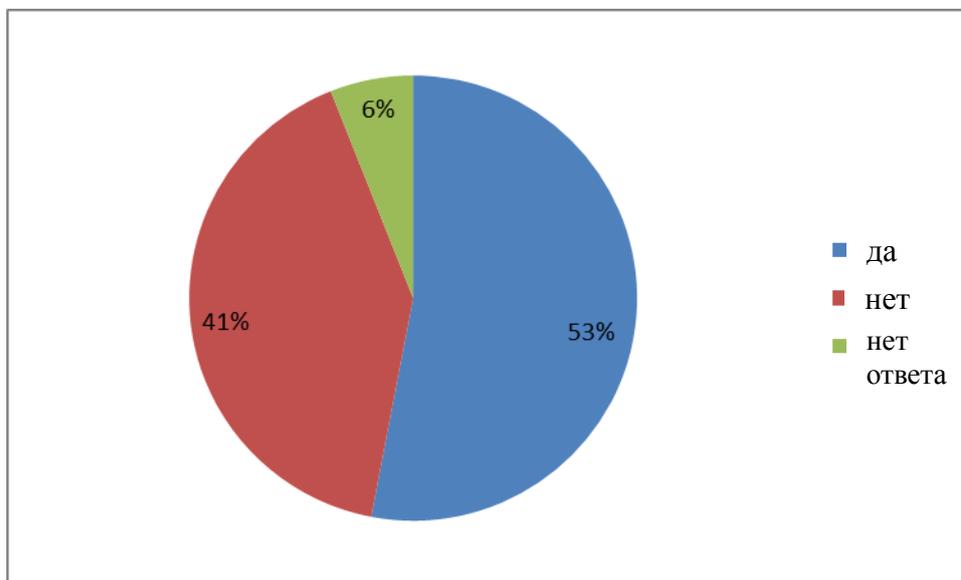
Получено 17 ответов (100%)

<i>Варианты ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Стратегических планов нет	0
Нет программных бюджетов	1 (Турция)

Стратегические планы существуют, но нет взаимосвязи	3 (Беларусь, Казахстан, Хорватия)
Существует требование об обосновании бюджета и показателей результатов деятельности с точки зрения их вклада в достижение целей стратегического плана	13

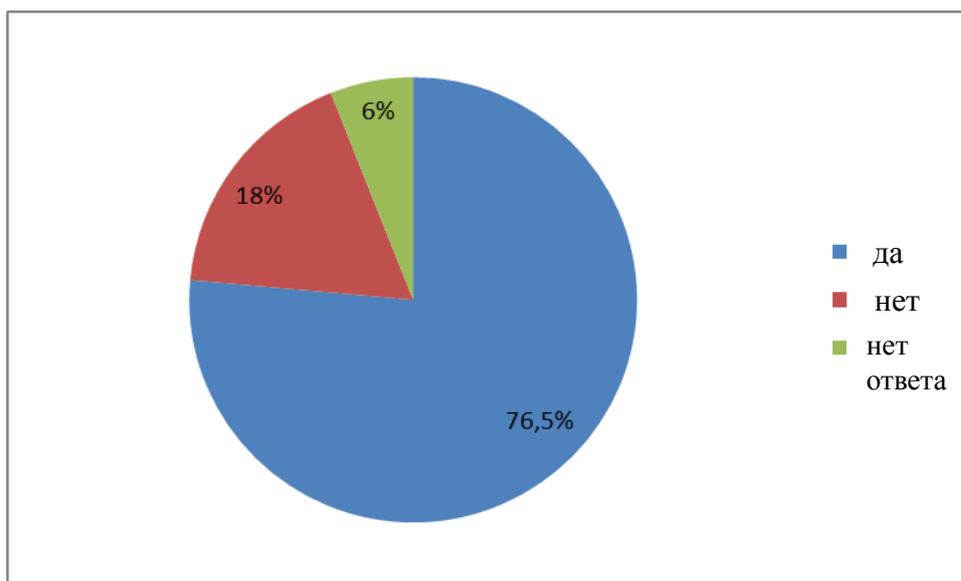
7. Включают ли предложения по бюджету от министерств/бюджетополучателей показатели результатов деятельности?

Получено 16 ответов. **Македония пропустила этот вопрос.** Представители 9 стран ответили «да», 7 – «нет» (Албания, Беларусь, Киргизская Республика, Сербия, Турция, Хорватия и Черногория)



8. Существуют ли цели и контрольные показатели по каждой основной программе расходов?

Получено 16 ответов. **Македония пропустила этот вопрос.** Представители **13** стран ответили «да», **3** – «нет» (Албания, Сербия и Черногория)



9. Используются ли показатели результатов деятельности при принятии решений?

100% респондентов ответили на этот вопрос.

<i>Варианты ответов</i>	<i>Процент ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Данные о результатах деятельности используются для оценки бюджетных заявок каждого отраслевого министерства/бюджетополучателя	23.5%	4 (БиГ – Республика Сербская, Казахстан, Таджикистан, Хорватия)
Данные о результатах деятельности, если таковые имеются, обычно используются для оценки каждой заявки	17.6%	3 (Албания, Македония, Черногория)
Данные о результатах деятельности используются только для оценки новых или увеличивающихся расходов	5.9%	1 (Россия)
Заявки оцениваются на основе финансовых показателей и /или соответствия мерам политики, данные о результатах деятельности используются редко	47.1%	8
Иное	5.9%	1 (Киргизская Республика)

Представитель **Киргизской Республики** выбрал «иное» и оставил комментарий: *Показатели результатов деятельности в настоящее время находятся на этапе разработки. На данный момент был проведен их анализ только для 6 пилотных министерств.*

10. Осуществляется ли хотя бы ежегодно мониторинг реализации программных целей и целевых установок деятельности?

Получено 16 ответов. **Представитель Киргизской Республики пропустил этот вопрос.**

<i>Варианты ответов</i>	<i>Процент ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Не устанавливаются программные цели и целевые установки деятельности по расходам	12.5%	2 (Сербия, Черногория)
Программные цели и целевые установки деятельности устанавливаются, но мониторинг осуществляется	50%	8

несистематично		
Программные цели и целевые установки деятельности устанавливаются, систематическая отчетность о достигнутом прогрессе предоставляется не реже одного раза в год	37.5%	6 (Беларусь, Болгария, Грузия, Казахстан, Россия, Турция)

11. Проводится ли регулярный комплексный анализ отрасли или расходов (например, оценки, проводимые с целью выявления экономии средств или для перераспределения средств)?

Получено 16 ответов. Представитель Хорватии пропустил этот вопрос

<i>Варианты ответов</i>	<i>Процент ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Анализ расходов не является частью бюджетного процесса	12.5%	2 (Казахстан, Киргизская Республика)
Анализ расходов проводится не часто или не полностью (анализ не является полным или комплексным/или проводится внепланово, реже, чем раз в 3 года)	37.5%	6 (Албания, Армения, Босния-Герцеговина, Болгария, Грузия, Молдова)
Все программы по расходам систематически анализируются	50%	8

12. Являются ли программы основой для законодательного принятия расходов?

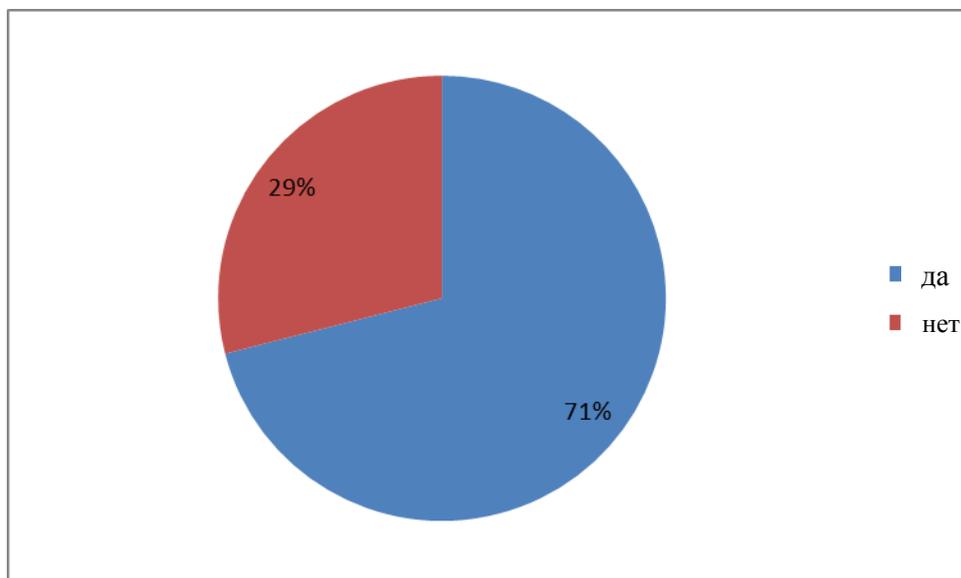
100% респондентов ответили на этот вопрос.

<i>Варианты ответов</i>	<i>Процент ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Бюджетный документ не содержит классификации программ	11.8%	2 (БиГ – Республика Сербская, Турция)
Бюджетный документ содержит классификацию программ для информации, но не является основой для законодательно принятых ассигнований	41.2%	7
Ассигнования принимаются законодательно на основе программ	41.2%	7 (Албания, Болгария, Грузия, Македония, Сербия, Таджикистан, Черногория)
Иное	5.9%	1 (Киргизская Республика)

Представитель Киргизской Республики выбрал «иное» и оставил комментарий: *Впервые в 2012 году в бюджет Киргизии в целях информирования парламента были включены бюджеты 6 пилотных министерств, сформированные на программной основе.*

13. Проверяется ли исполнение бюджета в соответствии с реализацией программ?

На этот вопрос ответили 100% респондентов. 12 из них (71%) ответили «да», 5 (29%) – «нет» (Босния-Герцеговина, БиГ – Республика Сербская, Киргизская Республика, Россия и Турция)



14. При установлении контрольных показателей результатов деятельности, на основе каких ориентировочных показателей они определяются?

Ответы оставили 16 респондентов. Македония пропустила этот вопрос.

Варианты ответов	Число ответов
Прошлых результатов деятельности по программе	11
Результатов деятельности аналогичных программ	5
Международных показателей по аналогичным программам	3 (Беларусь, Грузия, Молдова)
Не применимо, контрольные показатели результатов деятельности не устанавливаются /не используются	3 (Турция, Сербия, Черногория)
Иное	2 (Беларусь, Киргизская Республика)

Представители 2 стран выбрали вариант «иное» и оставили комментарии:
Беларусь – На основе ориентировочных показателей, определенных в документах государственного планирования (в т.ч. в отраслевых стратегиях развития), а также на основе ориентировочных показателей, установленных в приказах Правительства.
Киргизская Республика – Пилотные министерства сами определяют свои контрольные показатели, и пока только в информационных целях. Возникают трудности при определении контрольных показателей.

15. Влияют ли результаты деятельности на карьеру старших...

100% респондентов ответили на этот вопрос.

<i>Варианты ответов</i>	<i>Да</i>	<i>Нет</i>
Пребывание в должности	3	14
Продвижение по службе	1	15
Зарплата /компенсации	3	14

16. Предоставлял ли Минфин или иной центральный орган, ответственный за бюджет, инструкции отраслевым министерствам по следующим вопросам:

100% респондентов ответили на этот вопрос.

<i>Варианты ответов</i>	<i>Процент ответов</i>	<i>Число ответов</i>
Как определять программы	82.4%	14
Как разрабатывать показатели результатов деятельности	76.5%	13
Методология исчисления издержек	41.2%	7
Ничто из вышеуказанного	5.9%	1 (Сербия)
Иное	0	0

17. Отметьте эти потенциальные проблемы для программного бюджетирования по шкале от 1 до 5 баллов, где 5 представляет собой значительную проблему, а 1 совсем не является проблемой.

На этот вопрос получено 16 ответов. Македония его пропустила.

<i>Варианты ответов</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>ЧО</i>	<i>Сред.</i>
Отсутствие руководителей /приверженности в поддержке программного бюджетирования	2	6	2	4	2	16	2.9
Отсутствие основы /методических рекомендаций по программному бюджетированию	3	6	3	2	2	16	2.6
Перегрузка информацией – представляется слишком много информации, не всегда ясно, какая из них является более полезной для принятия решений	2	6	6	1	1	16	2.6
Процедуры программного бюджетирования являются слишком бюрократизированными, объемными и сложными	3	6	5	2	0	16	2.4
Распределение затрат, например, накладных расходов	4	4	4	3	0	15	2.4
Ответственность за программы возлагается на руководителей (например, бюджетные заявки готовятся финансовым /бюджетным департаментом министерства, а вклад со стороны программы незначительный)	0	4	7	2	2	15	3.1
Отсутствие обучения для персонала/государственных служащих	0	2	6	5	2	15	3.5
Отсутствие ресурсов (времени, сотрудников, финансовых средств)	1	4	5	3	2	15	3.1
Предоставляемая информация о результатах деятельности не имеет отношения к принятию решений по бюджетным вопросам	0	3	6	2	4	15	3.5
Внимание к результатам деятельности снижается после того, как средства выделяются	1	2	9	4	0	16	3.0
Непонятно, какую роль играет, если вообще играет, представленная информация о результатах деятельности при распределении бюджетных средств	1	2	9	3	1	16	3.1
Неясные цели политики /программы затрудняют установление целевых показателей по результатам деятельности	2	3	7	4	0	16	2.8
Отсутствие точных и своевременных данных, которые можно было бы использовать определения показателей результатов деятельности	1	2	5	7	1	16	3.3

18. Есть ли какие-либо дополнительные вопросы, которые вы хотели бы прояснить, которые не были включены в анкету?

Представители 5 стран (29.4%) оставили ответы:

БиГ – Республика Сербская – Нет, ответы достаточно точные и исчерпывающие
Черногория – Больших вопросов нет, все подробно охвачено.

Грузия – Закон о государственном бюджете 2012 – это первый в Грузии закон о бюджете, который был принят на основе программ, поэтому это первый год, когда мы используем программный бюджет. Для нас все еще проблемной представляется подготовка отчетов о результатах деятельности, а в течение года, несомненно, появятся вопросы, над которыми нам нужно будет поработать, чтобы программный бюджет заработал лучше.

Киргизская Республика – Как мотивировать министерства, чтобы они переходили на программное бюджетирование? Какие существуют стимулы для министерств?

Сербия – Является ли обязательным условием выражение результатов деятельности в цифрах, так чтобы их можно было отслеживать?

19. Во второй день встречи ПСБ по программному бюджетированию у вас будет возможность обсудить с коллегами и экспертами конкретные вопросы, представляющие интерес для вас и для программы реформ в вашей стране. Укажите, пожалуйста, какой вопрос из представленных ниже, вы хотели бы обсудить.

Было получено 15 ответов. **Хорватия и Македония** пропустили этот вопрос.

Как связать решения по ассигнованию средств с информацией о результатах деятельности, то есть, как избежать ситуаций, когда бюджеты по программам представлены, но не влияют на решения по распределению бюджетных средств? – **10 ответов**

Определение последовательности реформ в области программного бюджетирования – с чего начать с учетом условий в моей стране? – **2 ответа** (**Босния-Герцеговина, Киргизская Республика**)

Как Минфин может обучить, помочь и/или законодательно требовать, чтобы бюджетные заявки представлялись в формате бюджета по программам? – **2 ответа** (**Болгария, Таджикистан**)

Представители **Беларуси** выбрали вариант «иное» и оставили комментарий: *Выработка критериев эффективности реализации программ. Отслеживание прогресса в реализации программ и использование результатов в принятии решений о корректировке программ (или их отмене). Кто и как несет ответственность за неудачу в реализации программы?*

Представители **Казахстана** также оставили комментарий: *Подходы к определению бюджетных программ (подпрограмм), а именно к расходованию оперативных средств и средств на развитие.*

20. Пожалуйста, выберите, на каком языке вы будете вести дискуссию:

100% респондентов дали ответ.

<i>Язык</i>	<i>Респонденты</i>
<i>Английский</i>	4
<i>Русский</i>	7
<i>Сербский</i>	6