**Годовое пленарное заседание бюджетного сообщества PEMPAL**

**18-21 марта 2019 года**

**Ташкент, Узбекистан**

**ОТЧЕТ О МЕРОПРИЯТИИ**

[1. Общая информация 2](#_Toc9425806)

[**Цели и участники мероприятия** 2](#_Toc9425807)

[2. Приветственные речи, вступительная информация о деятельности БС, обзор программы заседания 3](#_Toc9425808)

[3. Повестка РГБГП. Последние примеры передовой практики внедрения механизмов общественного участия 5](#_Toc9425809)

[**Актуальная информация о мероприятиях РГБГП** 5](#_Toc9425810)

[**Примеры практики и выводы из опыта применения передовой практики обеспечения общественного участия на национальном уровне** 6](#_Toc9425811)

[**Текущее состояние и планы по проведению реформ в сфере прозрачности бюджета и общественного участия в Республике Узбекистан** 7](#_Toc9425812)

[**Практика инициативного бюджетирования в Сахалинской области Российской Федерации** 10](#_Toc9425813)

[**Семинар «Инициативное бюджетирование в Российской Федерации» и результаты групповой работы по построению моделей общественного участия** 10](#_Toc9425814)

[4. Повестка РГПЦБ. Последние тенденции в области бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров бюджетных расходов 14](#_Toc9425815)

[**Актуальная информация о деятельности РГПЦБ** 15](#_Toc9425816)

[**Текущее состояние практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах-членах PEMPAL** 16](#_Toc9425817)

[**Текущие тенденции и передовая практика обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР** 17](#_Toc9425818)

[**Текущее положение дел с проведением обзоров расходов в странах PEMPAL** 18](#_Toc9425819)

[**Результаты обсуждений темы обзоров расходов в отдельных группах** 20](#_Toc9425820)

[5. Капитальное бюджетирование/государственные инвестиции 22](#_Toc9425821)

[**Основные концепции и тенденции в сфере капитального бюджетирования и результаты предварительного опроса стран-членов PEMPAL** 22](#_Toc9425822)

[**Новая методология планирования государственных инвестиций: система определения приоритетов в развитии инфраструктуры** 25](#_Toc9425823)

[**Основные тезисы выступлений на встрече сети старших должностных лиц, ответственных за ГЧП и инфраструктуру, из стран ОЭСР** 26](#_Toc9425824)

[**Капитальное бюджетирование в Болгарии** 27](#_Toc9425825)

[**Капитальное бюджетирование в Хорватии** 28](#_Toc9425826)

[**Капитальное бюджетирование в Боснии и Герцеговине** 28](#_Toc9425827)

[**Капитальное бюджетирование в Российской Федерации** 29](#_Toc9425828)

[**Резюме коротких заключительных выступлений других стран PEMPAL с освещением основных событий и проблем в сфере капитального бюджетирования** 30](#_Toc9425829)

[Приложение: Программа мероприятия 32](#_Toc9425830)

# **Общая информация**

**В настоящем отчете зафиксированы основные обсуждения и итоги годового пленарного заседания бюджетного сообщества (БС) 2019 года, которое состоялось 18-21 марта в Ташкенте (Узбекистан). Заседание было посвящено трем следующим темам: i) бюджетирование капитальных затрат и государственные инвестиции; ii) механизмы обеспечения участия граждан в бюджетном процессе; iii) бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры бюджетных расходов.**

### **Цели и участники мероприятия**

**В заседании приняли участие представители БС из министерств финансов 17 стран-участниц БС из региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА)**. В их числе: Армения, Азербайджан, Республика Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Северная Македония, Молдова, Черногория, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Украина и Узбекистан. Техническую поддержку в подготовке программы и ведении семинара оказывали Ирина Щербина, старший специалист Всемирного банка по государственному сектору и координатор ресурсной группы БС, и Найда Чаршимамович Вукотич, консультант и член ресурсной группы БС. Организационную и административную поддержку предоставили сотрудники Секретариата PEMPAL Ксения Галанцова и Кристина Зайтуна. Руководитель программы PEMPAL Елена Никулина также присутствовала на заседании и оказывала как техническую поддержку, так и тематические консультации в ходе мероприятия. Г-жа Никулина также была модератором одной из групповых дискуссий. Старший специалист Всемирного банка по управлению финансами Патрик Пикер Ума Тете выступил с презентацией, посвященной результатам оценки 2019 года в рамках программы «Оценка государственных расходов и финансовой отчетности» (PEFA), недавно проведенной в Республике Узбекистан.

**Основные цели пленарного заседания**:

* Предоставление возможности странам-членам БС ***рассмотреть подходы и тенденции в сфере бюджетирования капитальных затрат/планирования государственных инвестиций (в т.ч. в странах ОЭСР), ознакомиться с новыми инструментами оценки, используемыми Всемирным банком, а также обсудить возможные подходы и варианты, подходящие для стран PEMPAL.***
* Предоставление возможности странам-членам БС ***рассмотреть результаты последней работы и провести обсуждения по темам деятельности двух рабочих групп БС***, включая следующие вопросы:
	+ текущий статус и тенденции в сфере бюджетирования, ориентированного на результат, в странах PEMPAL и странах ОЭСР, а также последние наработки в области обзоров бюджетных расходов;
	+ механизмы вовлечения заинтересованных групп в процесс обсуждения бюджета на национальном уровне и внедрение методов партисипаторного/ инициативного бюджетирования на субнациональном уровне.
* Информирование членов об общем прогрессе в деятельности БС со времени последнего пленарного заседания и представление информации о приоритетных задачах стран, собранной в ходе предварительного опроса членов для использования в качестве основы при формировании Плана мероприятий БС на 2020-2021 годы.

**Программа мероприятия была рассчитана на три полных дня. (**Кроме этого, до начала пленарного заседания состоялись встречи исполнительного комитета БС и ресурсной группы.) **Каждый день был посвящен одной из трех тем, обозначенных выше. Тема капитального бюджетирования и государственных инвестиций была новой темой, введенной на данном пленарном заседании, а два других дня были отведены тематике двух рабочих групп, функционирующих в рамках бюджетного сообщества.** Рабочая группа по программно-целевому бюджетному планированию (РГПЦБ) состоит из представителей 15 стран-участниц БС; возглавляет группу Николай Бегчин из Министерства финансов Российской Федерации. В Рабочей группе по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) представлены 16 стран-участниц БС; возглавляет группу Анна Беленчук из Министерства финансов Российской Федерации.

# **Приветственные речи, вступительная информация о деятельности БС, обзор программы заседания**

**Пленарное заседание открыли Джамшид Кучкаров, заместитель Премьер-министра и Министр финансов Республики Узбекистан, и Хидеки Мори, директор представительства Всемирного банка в Республике Узбекистан.** Г-н Кучкаров приветствовал участников и отметил важный вклад БС в стимулирование профессионального развития специалистов-практиков по бюджету из 21 страны-участницы благодаря тому, что они имеют возможность обмениваться знаниями и опытом между собой, а также с международными экспертами. Он подчеркнул большую роль эффективной системы управления государственными финансами (УГФ) и отметил, что все три темы пленарного заседания важны и своевременны для Узбекистана в свете текущих и запланированных реформ. Г-н Кучкаров поблагодарил Всемирный банк и Секретариат PEMPAL, а также исполнительный комитет и ресурсную команду БС за организацию мероприятия, уровень которой он оценил как максимально высокий. Г-н Мори, со своей стороны, приветствовал собравшихся и отметил, что мероприятие посвящено важному вопросу укрепления механизмов, предназначенных для эффективного управления государственными финансами и обеспечения общественного участия. Он подчеркнул, что ограничения бюджета остаются значительными для большинства стран, и следовательно требуется усиление акцента на повышении результативности государственных расходов, прозрачности бюджетной политики и активизации общественного участия. Бюджетное сообщество PEMPAL создано для облегчения обмена знаниями по ключевым вопросам бюджетной политики и методологии, и его участники представляют бюджетные подразделения министерств финансов, которые идут во главе реформ. Их роль в решении проблем, связанных с эффективностью УГФ в своих странах, крайне важна. В заключение г-н Мори поблагодарил SECO, донора PEMPAL, а также принимающую сторону – Министерство финансов Республики Узбекистан.

**Председатель БС Анна Беленчук из Министерства финансов Российской Федерации приветствовала участников от имени БС и поблагодарила Министерство финансов Республики Узбекистан** за его вклад в организацию пленарного заседания и предоставление информации о своем опыте и о текущих реформах. Далее г-жа Беленчук дала обзор программы мероприятия, подчеркнув, что при подготовке программы исполнительный комитет БС в максимально возможной степени учел приоритеты и интересы, обозначенные всеми странами-участницами. Таким образом, в дополнение к темам программного бюджетирования и БОР и бюджетной грамотности и прозрачности бюджета, которые неизменно отмечаются странами-участницами БС как темы первостепенной важности, в программу был включен отдельный день для рассмотрения вопросов планирования капитальных расходов/государственных инвестиций, поскольку эта тема чаще всего упоминалась среди приоритетов стран-членов БС в 2018 году.

Затем г-жа Беленчук рассказала о недавних мероприятиях БС и планах на будущее. Она выделила следующие основные черты проведенной работы: формализованный сбор информации о приоритетах стран путем проведения электронных опросов (электронное анкетирование состоялось в феврале 2019 года в преддверии пленарного заседания; как и в предыдущие два года, с его помощью была собрана информация о приоритетах стран); ведущая роль рабочих групп БС в формировании большинства мероприятий сообщества; усиление акцента на разработке продуктов знаний; а также укрепление взаимоотношений БС с другими партнерами по развитию программы, включая, в частности, ОЭСР, МБП и GIFT. Далее был дан общий обзор мероприятий БС, состоявшихся в прошлом году, и их результатов. В заключение презентации о деятельности БС г-жа Беленчук обозначила подход на предстоящий период, а также темы реформы систем бюджетирования, перечисленные в качестве приоритетов стран-участниц в предварительном опросе, из которых следует, что проблематика двух рабочих групп БС остается в числе наиболее распространенных приоритетов.

**Далее была представлена программа заседания, и прозвучали приветственные слова в адрес всех участников, включая исполнительный комитет БС, докладчиков, экспертов и новых членов сообщества.**  Часть программы, посвященная проблематике РГБГП, включала полдня (день 1), отведенные для обсуждения последних примеров передовой практики вовлечения заинтересованных групп в бюджетный процесс на национальном уровне и рассмотрения механизмов общественного участия, недавно внедренных в странах PEMPAL; и вторые полдня (день 4), отведенные для семинара по теме внедрения партисипаторного бюджетирования в странах с многоуровневой структурой бюджетной системы на примере совместного проекта Всемирного банка и России «Поддержка местных инициатив в России». Часть программы, отведенная РГПЦБ (день 3), включала в себя полдня презентаций и обсуждений результатов стран PEMPAL в рамках Обследования практики бюджетирования, ориентированного на результат, проведенного ОЭСР в 2018 году, а также практики обзоров бюджетных расходов; и полдня, выделенные для групповых дискуссий по теме обзоров расходов. Наконец, один день (день 2) был посвящен новой теме бюджетирования капитальных затрат/государственных инвестиций и включал презентации Всемирного банка, ОЭСР и четырех стран-членов PEMPAL.

# **Повестка РГБГП. Последние примеры передовой практики внедрения механизмов общественного участия**

В рамках части программы, посвященной темам РГБГП, участников ознакомили с актуальной информацией о работе РГБГП и с последними примерами практики вовлечения заинтересованных групп в обсуждение бюджета на национальном уровне, представленными в презентации GIFT; а также с инновационной практикой общественного участия, недавно внедренной в России и Хорватии. Также участники узнали о реформах в сфере повышения прозрачности бюджета и общественного участия, проводимых в Узбекистане. Проектная группа проекта «Поддержка местных инициатив в России» провела семинар, посвященный внедрению инициативного бюджетирования в России. Российский проект в настоящее время охватывает более 50 субъектов федерации и реализуется при поддержке Министерства финансов Российской Федерации и Всемирного банка.

**С презентациями выступили руководитель РГБГП** (Анна Беленчук), представители **GIFT** (Мюррей Петри), **Министерства финансов Республики Узбекистан** (Дилшод Султанов), **Всемирного банка** (Патрик Ума Тете), **Министерства финансов Хорватии** (Младенка Карачич), **Министерства финансов Сахалинской области Российской Федерации** (Анна Харченко), **Министерства финансов Российской Федерации** (Анна Беленчук), и **проекта Всемирного банка «Поддержка местных инициатив в России»** (Иван Шульга).Далее представлен обзор ключевых обсуждений и выводов по итогам презентаций.

### **Актуальная информация о мероприятиях РГБГП**

**РГБГП была создана в 2015 году и состоит из представителей 16 стран-участниц БС. Цель группы – изучение международного опыта в повышении бюджетной грамотности населения, открытости и доступности бюджета, а также общественного участия в бюджетном процессе.** Задачи группы следующие: анализ передовой международной практики в области бюджетной грамотности, прозрачности бюджета и общественного участия; обмен опытом среди экспертов по бюджету из стран-участниц РГБГП в целях разработки типовых подходов к реализации аналогичных инициатив/реформ; а также создание на основе результатов работы группы новых продуктов знаний БС, в т.ч. конкретных рекомендаций по осуществлению соответствующих инициатив/реформ в странах PEMPAL. РГБГП работает в сотрудничестве с Глобальной инициативой по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT) (совместные тематические семинары с участием GIFT по теме общественного участия); Всемирным банком (вопросы бюджетной грамотности и реализованные инициативы в области участия граждан в бюджетном процессе); Международным бюджетным партнерством (МБП) (факторы успеха, способствующие улучшению позиций по Индексу открытости бюджета); ОЭСР (участие в работе над проектом документа «Инструментарий по повышению прозрачности бюджета» и в тематических обсуждениях, относящихся к темам РГБГП, в рамках встреч сети ЦВЮВЕ-РБВ ОЭСР, а также распространение продуктов знаний РГБГП).

**По мере продвижения работы РГБГП фокус ее деятельности постепенно смещался с общих вопросов открытости и измерения степени открытости бюджета в 2015-2016 годах на тему лучшей практики повышения бюджетной грамотности (2016–2017 годы) и, в конечном итоге, группа сосредоточилась на вопросах общественного участия в бюджетном процессе.** Работа группы в 2017 и 2018 годах включала в себя следующие мероприятия: разработку вспомогательного справочного документа по вопросам участия граждан в бюджетном процессе; рассмотрение и обсуждение с МБП результатов Обзора открытости бюджета за 2017 год, относящихся к теме общественного участия; анализ и обсуждение с экспертами GIFT новых примеров лучшей практики, включенных в Руководство GIFT по применению принципов и механизмов общественного участия в бюджетной политике; рассмотрение и обсуждение практики гражданского участия, применяемой в странах PEMPAL (Грузия, Кыргызская Республика и Хорватия); рассмотрение и обсуждение использования цифровых инструментов и ИТ для расширения участия граждан на семинаре GIFT и встрече сети ЦВЮВЕ-РБВ ОЭСР; совместная подготовка и организация семинара вместе с GIFT и совершение ознакомительного визита по теме общественного участия в Португалию.

### **Примеры практики и выводы из опыта применения передовой практики обеспечения общественного участия на национальном уровне**

**РГБГП пригласила GIFT собрать и представить на пленарном заседании примеры практического опыта организации участия граждан на национальном уровне.** В презентации был дан общий обзор механизмов общественного участия на всех этапах бюджетного цикла и цикла бюджетной политики; приведены конкретные примеры разнообразных форм вовлечения общественности, реализованных казначейством Новой Зеландии; примеры проведения предварительных консультаций по бюджету в отдельных странах (в т.ч. в Канаде и Ирландии); примеры других подходов, используемых министерствами финансов Великобритании, ЮАР, Мексики и Филиппин; а также сформулированы заключительные соображения. Участникам также был предоставлен подробный перечень литературных источников и ресурсов.

**Необходимость прямого взаимодействия центрального правительства с гражданами обусловлена целым рядом веских причин. С точки зрения национального министерства финансов механизмы общественного участия могут помочь заручиться поддержкой НПО, научных кругов, экспертов и гражданского общества в целом, чтобы оказывать дополнительное давление на линейные министерства и агентства в целях повышения эффективности использования денежных средств и достижения намеченных результатов.** При разработке и реализации механизмов общественного участия необходимо придерживаться следующих важнейших принципов: четкое определение правительством целей, каких оно намеревается достичь с помощью механизмов общественного участия; публикация доступной для понимания информации к каждому конкретному мероприятию по вовлечению граждан; активное привлечение не только «нормальных и обычных голосов», но и обособленных социальных групп для повышения легитимности и получения более широкого и репрезентативного среза мнений общества; использование «обратной связи» для отчета о том, как использовали предложения граждан. Существует множество разнообразных механизмов вовлечения граждан в бюджетную политику, которые можно использовать на всех этапах бюджетного цикла, в т.ч. на этапе подготовки бюджета (консультации по планированию стратегической политики, консультации по годовому бюджету, налоговой политике и обзоры политики в отношении расходов, привлечение граждан для определения потребностей в государственных услугах, получение мнений граждан о качестве конкретных государственных услуг, оценка инвестиционных проектов) и этапе исполнения бюджета (слайд 6).

**Глобальные результаты по компоненту «общественное участие» Индекса открытости бюджета МБП за 2017 год по-прежнему разочаровывают. Лидирует в рейтинге Новая Зеландия с 58 баллами, на второй и третьей строчке расположились Великобритания и Филиппины, а среди стран PEMPAL самые лучшие результаты у Кыргызской Республики и Украины.** В презентации была дана подробная характеристика семи конкретных механизмов, используемых в настоящее время казначейством Новой Зеландии. В числе примеров: совет по социальным инвестициям; совет по капитальным инвестициям; агентство по новым объектам инфраструктуры; консультации по открытому бюджету; проверка работы комиссии по землетрясениям; реформа налоговой политики; независимый институт по бюджетной политике. Также вкратце упоминались механизмы взаимодействия с университетами и школами. На основе примеров практики Новой Зеландии сформулированы следующие основные соображения: можно внедрить обширный набор механизмов общественного участия, включая разовые мероприятия и регулярные, институционально закрепленные механизмы; одноэтапные и многоэтапные механизмы; неформальные и законодательно установленные процессы; экспертные консультации и консультации с широкой общественностью (для проведения широких консультаций все эти различные механизмы могут быть объединены в рамках мероприятий, предусматривающих использование множества инструментов). Другие выводы таковы: направления государственной политики, подходящие для вовлечения общественности, разнообразны и охватывают макро-бюджетные, налоговые вопросы, государственные расходы и инвестиции (большинство из них выходят за рамки годового бюджетного процесса и соответственно не подпадают под измерение в рамках Обзора открытости бюджета); важно разграничивать роль должностных лиц казначейства (т.е. министерства финансов) и роль выборных должностных лиц, которые в некоторых случаях могут быть наделены более четкими полномочиями для проведения консультаций с гражданами; централизованные методические рекомендации, имеющиеся у работников казначейств, носят ограниченный характер; существуют общепризнанные негосударственные субъекты и структуры взаимодействия; предпринимаются специальные усилия для формирования механизмов, предназначенных для вовлечения национальных меньшинств/ обособленных социальных групп; основная часть работы ведется персоналом казначейства в рамках существующих бюджетов, хотя иногда специализированная или срочная работа передается на контрактной основе сторонним исполнителям; установлены четкие процессы для обеспечения конфиденциальности персональной информации и предотвращения потенциальных конфликтов интересов; крайне важна политическая поддержка; важным рычагом влияния могут служить ключевые показатели эффективности (КПЭ), установленные на основе регулярных, независимых опубликованных опросов, проводимых для оценки восприятия граждан и удовлетворенности пользователей качеством государственных услуг.

### **Текущее состояние и планы по проведению реформ в сфере прозрачности бюджета и общественного участия в Республике Узбекистан**

**Всемирный банк недавно завершил оценку PEFA в Узбекистане, и Министерство финансов Республики Узбекистан пригласило Всемирный банк представить на пленарном заседании БС результаты оценки по компоненту прозрачности государственных финансов.** В целом, по 61% из 31 показателя PEFA Узбекистан получил оценки выше C+, продемонстрировав улучшение по сравнению с результатами оценки PEFA за 2012 год. Однако, хотя было зафиксировано улучшение по показателю публичного доступа к основной бюджетной информации, по компоненту «прозрачность государственных финансов» Узбекистан получил оценку выше C+ только по двум из шести индикаторов. Эти шесть индикаторов касаются бюджетной классификации, бюджетной документации, операций правительства вне системы национальных счетов, трансфертов субнациональным бюджетам, информации о результатах оказания государственных услуг и публичного доступа к бюджетной информации. Оценки по первым двум из этих показателей характеризуют практику Узбекистана на уровне выше хорошей, а самые низкие баллы были присвоены по индикаторам «трансферты субнациональным правительствам» и «информация о результатах оказания государственных услуг». Результаты оценки PEFA по компоненту прозрачности государственных финансов, среди прочего, будут использованы при обновлении Стратегии Республики Узбекистан по управлению государственными финансами для обеспечения устранения выявленных недостатков.

**Заместитель министра финансов Республики Узбекистан Дилшод Султанов пояснил, что Узбекистан проводит свою первую реформу по обеспечению открытости бюджета в соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан от 22 августа 2018 года «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе».** С 2019 года внедрен механизм участия граждан
в распределении бюджетных средств, предусматривающий направление не менее 10 процентов дополнительных источников бюджетов районов (городов) на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения. Начиная с 2020 года, государственный бюджет и бюджеты государственных целевых фондов будут утверждаться законом
(в настоящее время параметры утверждаются постановлением Президента) и подлежать обязательному общественному обсуждению до представления бюджетов в законодательную палату. На этапах подготовки проектов и исполнения бюджетов публикуется информационное издание «Бюджет для граждан». В июне 2018 года Международным валютным фондом (МВФ) была проведена оценка прозрачности в бюджетно-налоговой сфере Республики Узбекистан, в ходе которой было признано, что Узбекистан приступил к комплексной реформе УГФ, направленной на повышение прозрачности бюджета. В качестве одного из достижений было отмечено создание нового отдела в Министерстве финансов, на который возложена задача совершенствования СГФ и обеспечения прозрачности. Кроме того, в 2022 году Узбекистан впервые будет участвовать в обзоре открытости бюджетов ИОБ. Для повышения открытости бюджета и расширения общественного участия Министерством финансов совместно с Министерством по развитию информационных технологий и коммуникаций Республики Узбекистан запущен информационный портал «Открытый бюджет». Портал предназначен для осуществления общественного контроля за адресностью бюджетных расходов, размещения информации о проектах, предлагаемых к финансированию за счет дополнительных источников бюджетов населенных пунктов и разрабатываемых с помощью механизма общественного участия, а также организации обратной связи с гражданами, включая возможность информирования о фактах нарушения бюджетного законодательства и внесения предложений по совершенствованию бюджетного процесса. Поскольку уровень бюджетной грамотности населения в стране довольно низкий, Министерство финансов планирует в предстоящий период вести работу и в этом направлении.

**Инновации в сфере общественного участия в бюджетном процессе в Хорватии**

**В Хорватии механизмы партисипаторного бюджетирования внедряются на субнациональном уровне (уровне регионов/жупаний и городов/муниципалитетов), поскольку на национальном уровне основная часть бюджета распределяется заранее и не подлежит дискреционному распределению.** Таким образом, на национальном уровне в центре внимания стоят вопросы повышения прозрачности бюджета, бюджетной грамотности и расширения общественного участия за счет обеспечения права доступа к информации, проведения общественных консультаций до принятия новых нормативных/законодательных актов, а также посредством обеспечения доступа общественности к средствам национального бюджета через участие в государственных конкурсах на распределение средств, направленных на финансирование ассоциаций граждан. ​Органический закон о национальном бюджете не устанавливает специальных механизмов участия граждан в процессе принятия бюджетных решений (кроме требования о проведении общественных консультаций, применимого ко всем законопроектам, как указано выше). Что касается местного уровня, Закон о местном и региональном самоуправлении предусматривает возможность «прямого участия граждан в процессе принятия решений, касающихся местных вопросов, путем проведения референдумов и местных гражданских ассамблей», а также устанавливает право вносить предложения о принятии нормативно-правовых актов.

**Ассоциация областей (жупаний) Хорватии реализовала проект «Открытый бюджет», который предусматривает обеспечение открытости и визуализации бюджетов жупаний в единообразной и сопоставимой форме. Также было подготовлено руководство по местному бюджету и вовлечению общественности в бюджетный процесс.** В презентации были подробно представлены 11 конкретных примеров механизмов общественного участия, внедренных в органах местного самоуправления Хорватии (в жупаниях и городах) с указанием источников и ссылок на участников. Вот некоторые из представленных механизмов: i) организация опосредованной и прямой коммуникации с гражданами в рамках электронных общественных консультаций по бюджету и выездных очных консультаций, проведенных мэром в районах г. Карловац; ii) реализация комплексного трехэтапного проекта введения партисипаторного бюджетирования в г. Дубровник, где вначале проводили широкие консультации для разработки точной модели ПБ, учитывающей нужды города, затем разработали методологию, сформировали и обучили группу реализации проекта и в конечном итоге в полном объеме внедрили механизм ПБ в Дубровнике; iii) в городе Преграда была сформирована рабочая группа, состоящая из 10 представителей молодежных ассоциаций, молодежного совета и городской администрации, которая разработала молодежную городскую программу, в которой по итогам проведенного среди молодежи опроса рабочая группа выделила пять основных тематических целей. Город Риека остается в Хорватии одним из лидеров по реализации инициатив общественного участия. В городе реализовано четыре различных механизма участия граждан: небольшие общественные проекты; программа местных партнерств; обучающая интернет-игра по бюджету; электронная форма участия в планировании и исполнении бюджета.

### **Практика инициативного бюджетирования в Сахалинской области Российской Федерации**

**Несмотря на то что реализация инициатив общественного участия в Сахалинской области началась совсем недавно (в 2018 году), этот регион стал одним из лидеров в этой сфере в Российской Федерации и более широких пределах.** В инициативах ИБ в Сахалинской области уже приняли участие около 100 населенных пунктов, 52 000 благополучателей, свыше 10 000 старшеклассников из 125 школ и 14 492 участника голосования (около 4% взрослого населения). Основная цель введения механизмов ИБ – повышение доверия со стороны граждан. Проведено более 100 собраний жителей, а также множество обучающих мероприятий, которые состоялись преимущественно в рамках проекта ППМИ Всемирного банка. Используются три следующих вида механизмов общественного участия: i) инициатива ППМИ для планирования небольших проектов развития в малых сельских населенных пунктах, реализуемых совместно с муниципалитетами и финансируемых за счет средств областного бюджета; ii) инициатива «Молодежный бюджет», предназначенная для старшеклассников, которые предлагают свои решения и идеи по улучшению общественной инфраструктуры (Сахалинская область – первый регион Российской Федерации, где реализуются инициативы, специально ориентированные на молодежь); а также iii) программа «Развитие территорий», предусматривающая активное участие жителей в реализации ресурсоемких проектов, направленных на строительство или реконструкцию объектов социальной инфраструктуры городских округов.

**В презентации были представлены уроки, извлеченные из полученного опыта, а также выявленные факторы успеха,** в том числе следующие: i) необходимо потратить время на то, чтобы внимательно выслушать граждан вместо того, чтобы заранее определять, что они могут предложить, особенно в отношении молодежных инициатив; ii) крайне важно наличие политической воли, поскольку при изменении механизмов или на этапах реализации можно потерять доверие граждан; iii) крайне важно прямое участие мэра; iv) необходимо тщательно руководить работой и контролировать субподрядчиков, выбранных для исполнения проектов, отобранных с помощью механизмов общественного участия для обеспечения надлежащей реализации проектов, иначе можно подорвать доверие граждан, участвующих в проекте; v) особенно для молодежных проектов важно обеспечить возможности для активного участия и лидерства учащихся на всех этапах; vi) наличие четких и прозрачных критериев и процессов отбора и многоэтапного отборочного процесса; vii) проведение кампаний в СМИ; viii) присуждение наград в торжественной обстановке помогает продвигать инициативы ИБ; ix) разработка специальных инициатив для обособленных социальных групп, например, для инвалидов.

### **Семинар «Инициативное бюджетирование в Российской Федерации» и результаты групповой работы по построению моделей общественного участия**

**Г-жа Беленчук выступила с презентацией, в которой освещались основные результаты и направления дальнейшего развития инициативного бюджетирования в России, где на настоящий момент такая практика внедрена в 52 из 85 регионов.** В России применяется 112 различных видов практики инициативного бюджетирования, большинство из которых реализуются в рамках ППМИ. Министерство финансов Российской Федерации сгруппировало различные виды практики в пять моделей: i) инициативы ППМИ, в которых граждане выбирают проекты на собраниях поселений; проводится конкурсный отбор проектов на основании формализованных критериев; инициативы интегрированы в национальную административную, бюджетную и правовую системы; проекты осуществляются за счет средств регионального бюджета при обязательном софинансировании населением, местным бизнесом и муниципалитетами; ii) «Народная инициатива» и «Народный бюджет» - региональные вариации практик инициативного бюджетирования, которые представляют собой синтез различных подходов партисипаторного бюджетирования; iii) партисипаторное бюджетирование ЕУСПб - основано на модели, разработанной Европейским университетом в Санкт-Петербурге, и предусматривает распределение выделенной части городского бюджета или привлеченных средств на основании решений комиссии, состоящей из граждан, отобранных с помощью жеребьевки из числа подавших свои проекты к рассмотрению и представителей муниципалитета; iv) «Молодежный бюджет» - проект предусматривает ежегодное выделение школам средств из регионального бюджета для распределения с участием старшеклассников; v) Программа общественного развития территорий (ПОРТ), в рамках которой строительство и реконструкция объектов социальной инфраструктуры городских округов финансируются посредством реализации проектов, предложенных на собраниях граждан и впоследствии отобранных путем голосования через сайт госуслуг.

**Участие Министерства финансов Российской Федерации в инициативах общественного участия началось в 2015 году после создания в структуре Научно-исследовательского финансового института Минфина России Центра инициативного бюджетирования, предназначенного для проведения обучения на регулярной основе и распространения примеров передовой практики**. В 2016 году началась реализация проекта по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации при участии Всемирного банка, а в 2017 году была разработана Программа развития инициативного бюджетирования в РФ на среднесрочный период. В 2018 году инициативное бюджетирование было включено в основные документы стратегического планирования. Программа Министерства финансов, одобренная в рамках Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года, включает конкретные задачи, относящиеся к участию граждан в бюджетном процессе. В частности, рост доли субъектов РФ, утвердивших программу (мероприятия) по развитию ИБ в составе государственных программ субъектов РФ до 50%; обеспечение открытости процесса бюджетного планирования и вовлечение в него институтов гражданского общества; расширение участия граждан в государственном и муниципальном управлении. Кроме того, Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах включает следующие задачи, относящиеся к участию граждан: совершенствование системы общественных обсуждений, обеспечение понятности публикуемой информации; развитие системы публичных слушаний по проектам бюджетов и отчетам об их исполнении; определение правовых основ инициативного бюджетирования; включение ИБ в состав возможных механизмов реализации различных мероприятий; разработка методических рекомендаций по подготовке и реализации проектов ИБ; обобщение и распространение лучших региональных (муниципальных) практик; обеспечение свободного доступа к обучающим и информационным материалам по практикам ИБ для граждан; популяризация среди различных слоев населения знаний по бюджетной тематике и инструментов участия в управлении общественными финансами и общественного контроля; совершенствование форматов представления бюджетов для граждан. Минфин России ведет основную часть работы по этому направлению в рамках проекта «Бюджет для граждан». Проект предусматривает не только разработку бюджета для граждан, но и осуществление инициатив по повышению бюджетной грамотности и общественному участию, а также мероприятия, касающиеся открытости и содержательности данных.

**Презентация завершилась несколькими примерами, отнесенными Минфином России к числу лучших практик инициативного бюджетирования.** В их числе: Ярославская область, где инициатива по развитию общественного участия реализуется как один из приоритетных проектов губернатора, часть расходов финансируется Минстроем России, при этом проект широко освещается в СМИ; Кировская область, где благополучателями проектов ИВ являются 65% от общей численности населения, выявляются адресные социальные группы, а для отбора проектов используются финансовые, статистические и социальные критерии; а также Республика Якутия – Саха, где для вовлечения граждан используются такие эффективные инструменты, как СМИ, социальные сети и мессенджеры.

**Иван Шульга, старший специалист Всемирного банка по социальной защите, в своей презентации рассказал о моделях, механизмах и результатах мероприятий по обеспечению участия граждан в рамках проекта ППМИ.** Вначале он дал обзор общей информации о партисипаторном бюджетировании (ПБ), а затем подробно рассказал о моделях ИБ, реализованных в России. В заключение г-н Шульга остановился на эффектах от реализованных инициатив. Инициативы партисипаторного бюджетирования в том виде, как они сегодня существуют в России, стали возможными только благодаря поддержке Минфина России. При том что единого четкого определения партисипаторного бюджетирования не существует, этот процесс можно в общих чертах определить как вовлечение общественности в распределение части бюджетных средств с помощью механизмов, связанных с обсуждением, предложением и отбором проектов/инициатив. Существует множество форм, вариантов и методов ПБ. Партисипаторное бюджетирование практикуется в странах мира с самыми разными условиями. Это подтверждает применимость механизмов ПБ в совершенно разных системах, в частности, в США, Китае, Португалии, Индонезии, Южной Корее и России.

**Инициативное бюджетирование представляет собой российскую разновидность партисипаторного бюджетирования, которой свойственны некоторые уникальные характеристики.** Используемые модели в большинстве случаев характеризуются следующими общими чертами: конкурсный отбор проектов (голосованием на основе установленных критериев); софинансирование проектов населением и местным бизнесом; финансирование из регионального бюджета и управление региональным правительством; участие населения не ограничивается отбором проектов, а предполагает также участие в последующей реализации и осуществление надзора. В России практика инициативного бюджетирования стартовала в 2007 году в Ставропольском крае в рамках программы ППМИ, а на национальном уровне активное участие Минфина России началось, как отмечалось выше, в 2016 году. Из 52 регионов, реализовавших инициативы ИБ, как минимум, в 30 регионах программы можно считать очень качественными и успешными. В рамках программы ППМИ распространяются методологические знания, проводится обучение и организуется обмен практическим опытом (на детальном техническом уровне), а также проводится дистанционное обучение общим вопросам ИБ.

**В презентации были подробно освещены четыре модели ПБ/ИБ, реализуемые в Российской Федерации** (инициативы ППМИ, инициативы программы ПОРТ, школьные проекты и модель партисипаторного бюджетирования ЕУСПб).Инициативы ППМИ были введены с целью удовлетворения нужд местного населения преимущественно в сельской местности с реализацией проектов таким способом, чтобы люди могли быстро увидеть результат своего участия. Для обеспечения интеграции дизайн программы основывается на структуре муниципального управления. Важно обеспечить участие граждан в разработке критериев отбора, а также должны образом документировать все процессы, включая фотографические свидетельства. Еще один урок, усвоенный из реализации инициатив ППМИ, - ограничение доли софинансирования, включаемой в отборочные критерии, во избежание конкуренции по величине долей софинансирования. Отмечено положительное влияние проектов на развитие населенных пунктов. Один из факторов успеха состоит в том, что конкуренция мотивирует муниципальные власти к вовлечению населения. В самом начале все были скептически настроены в отношении стремления жителей участвовать, а на самом деле масштабы участия во всех случаях превзошли ожидания. Этот общий вывод характерен не только для России, но и для других стран – масштабы участия граждан часто оказываются больше, чем ожидается. Также важно проводить просветительские кампании для информирования широкой общественности и вовлекать местный бизнес. В общей сложности в России реализовано около 10 000 проектов ППМИ. Доли финансирования распределились так: 60% - региональный бюджет; 20% - муниципальный бюджет; 12% - вклад граждан; и 8% - вклад местного бизнеса. Более четверти проектов реализовано в дорожном секторе; 20% пришлось на системы водоснабжения; 11% - дома культуры и библиотеки; 9% - игровые площадки и места отдыха; 9% - благоустройство территорий. Инициативы в рамках программы ПОРТ предназначены для реализации крупных капиталоемких проектов в городских округах; они реализуются на основе передовой практики, позаимствованной у муниципалитета Кашкайш (Португалия), и лучшей практики в рамках программы ППМИ. При реализации подобных инициатив для охвата большой географической территории важно проводить собрания жителей в разных населенных пунктах. После организации первых собраний в очном формате для увеличения участия граждан проводится голосование в электронной форме. Еще один важный фактор, который необходимо учитывать, - критерий участия в финансировании не подходит для инициатив ПОРТ ввиду большого объема проектов. После голосования делегатов, представляющих проекты (каждый делегат отдает два голоса – один за свой проект и второй за другой понравившийся проект), организуются стационарные и передвижные пункты для очного голосования, и таким образом в конечном итоге за проекты голосуют больше людей, чем при первом отборе. При реализации подобных инициатив очень помогает работа с общественными организациями. Школьные инициативы предназначены для реализации небольших проектов по развитию местной социальной инфраструктуры и благоустройству территорий. При работе с молодежью можно достичь многих целей – готовить молодых людей к практике инициативного бюджетирования взрослых, развивать у молодежи навыки межличностного общения, например, коммуникативные и презентационные навыки, умение работать в команде. Общие выводы из работы с молодыми людьми - с ними работать проще, чем с взрослыми; их идеи свежи и новы, если их не ограничивать в том, что они могут предложить; кроме того, они с удовольствием участвуют в качестве волонтеров на всех этапах. Уровень участия старшеклассников тоже очень высок и составляет до 80% в каждой школе. Наконец, практика партисипаторного бюджетирования ЕУСПб отличается от других инициатив тем, что она предусматривает курс интенсивной подготовки членов комиссии по бюджету, отобранных с помощью жеребьевки.

**Была проведена оценка воздействия, оказываемого практикой инициативного бюджетирования в России, и ее результаты свидетельствуют о многочисленных положительных эффектах на тех территориях, где такая практика используется.** Например, в тех местах, где реализуются инициативы ИБ, восприятие гражданами состояния местных дорог и улиц, качества водоснабжения, учреждений культуры и условий для отдыха и развлечений более позитивное, чем на аналогичных контрольных территориях, где ИБ не практикуется. Кроме того, общее восприятие качества жизни выше там, где осуществляются проекты ИБ, и в этих местах больше граждан считают себя ответственными за то, что происходит в их населенном пункте. Аналогичным образом, там, где осуществлялись проекты ИБ, выше вероятность того, что администрация учитывает мнения жителей при решении проблем местного значения, а граждане с большей вероятностью выражают доверие главе администрации населенного пункта.

**Во второй части семинара состоялся практикум. Участники разделились на пять групп и занимались построением моделей общественного участия.** Каждой группе предстояло определить пять специфических элементов предлагаемой модели: цели модели; охват с точки зрения национальных и местных инициатив; целевые группы населения; тематический /отраслевой фокус; учреждения/органы, ответственные за реализацию; другие заинтересованные стороны; источники финансирования; требования к софинансированию; нормативные/законодательные основы; способ голосования. Кроме того, ведущие попросили участников групп определить воспринимаемые трудности и пути их преодоления. Группы представили разнообразные модели – от конкретных молодежных инициатив в отдельных секторах до более широких инициатив, применимых к любому сектору и преследующих цель запуска кампаний по информированию граждан о возможностях общественного участия. После презентации каждой группы ведущие дали свои комментарии и дополнительные советы относительно того, какие вопросы необходимо принимать во внимание при реализации потенциальных инициатив такого рода.

# **Повестка РГПЦБ. Последние тенденции в области бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров бюджетных расходов**

Во время части заседания, отведенной тематике РГПЦБ, участники ознакомились с актуальной информацией о деятельности РГПЦБ, а также с текущим состоянием и тенденциями в области БОР в странах-членах PEMPAL, выявленными по результатам проведенного ОЭСР Обзора практики БОР за 2018 год. Кроме того, состоялись две презентации, посвященные обзорам бюджетных расходов, которые позволили участникам ознакомиться с современными тенденциями и передовой практикой обзоров расходов в странах ОЭСР и странах-участницах PEMPAL, с трудностями, возникающими при проведении обзоров, и с планами на будущее в этой сфере. В завершение этой части заседания участники провели параллельные групповые обсуждения по теме обзоров бюджетных расходов.

**С презентациями выступили руководитель РГПЦБ** (Николай Бегчин), представители **ОЭСР** (Юнг Мин Парк), **Всемирного банка/ ресурсной группы БС** (Найда Чаршимамович Вукотич), а также представители участников из **трех дискуссионных групп** (Мирослав Бунчич из Министерства финансов Сербии, Иван Раковский из Минфина России и Наталия Толопыло из Министерства финансов Украины). Далее приводится описание ключевых моментов обсуждений и выводов по итогам презентаций.

### **Актуальная информация о деятельности РГПЦБ**

**Рабочая группа по программно-целевому бюджетному планированию, созданная в 2016 году и состоящая из представителей 15 стран-участниц БС, ставит своей задачей выявление основных тенденций в сфере программно-целевого бюджетирования и обзоров расходов в развитых странах и странах-участницах PEMPAL в целях последующей разработки эффективных подходов к внедрению соответствующей практики и повышения результативности государственных расходов в странах PEMPAL.** Члены БС неизменно обозначают программное бюджетирование и БОР как одну из приоритетных тем, связанных с реформированием систем бюджетирования в своих странах; эта тема часто упоминалась странами и при проведении анкетирования в преддверии пленарного заседания 2019 года. У РГПЦБ сложились тесные партнерские взаимоотношения с ОЭСР – эта организация служит для рабочей группы важным источником формирования содержания мероприятий РГ благодаря участию группы в проводимом ОЭСР обзоре практики бюджетирования по результатам (раунды 2016 и 2018 годов), а также участию и выступлению представителей РГ на встречах руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР в рамках региональной сети по вопросам ориентации на эффективность и результаты и встречах руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР из региона ЦВЮВЕ, где также часто обсуждаются вопросы программно-целевого бюджетирования. Был дан общий обзор основных мероприятий РГПЦБ в 2016-2018 годах, а затем более детальный обзор мероприятий и результатов работы РГ за прошлый год.

**Основные мероприятия РГПЦБ в 2018 году:** семинар, посвященный практике БОР в Австрии, проведенный совместно с Министерством финансов и Федеральной канцелярией Австрии; завершение работы и распространение продукта знаний «Показатели эффективности в странах PEMPAL: тенденции и проблемы»; анализ практики использования показателей эффективности в двух странах PEMPAL; обсуждение проекта документа ОЭСР «Лучшая практика бюджетирования, ориентированного на результат»; участие в обследовании ОЭСР по вопросам БОР и последующем анализе данных. Кроме того, в ноябре 2018 года небольшая делегация РГПЦБ участвовала во встрече руководителей бюджетных ведомств в рамках региональной сети по вопросам эффективности и результатов, где делегация представила результаты работы РГПЦБ и предварительные агрегированные результаты, полученные по странам PEMPAL в обследовании практики БОР, проведенном ОЭСР в 2018 году. В ходе подготовки к настоящему пленарному заседанию РГПЦБ также провела дополнительный опрос по теме обзоров бюджетных расходов в рамках общего предварительного опроса БС к годовому пленарному заседанию и впоследствии проанализировала полученные результаты, чтобы представить их на пленуме.

**Согласно данным, собранным в ходе опроса в преддверии настоящего заседания, темы, относящиеся к программному бюджетированию и БОР, по-прежнему входят в число очевидных приоритетов более 2/3 стран, представленных в БС.** В ответах стран чаще всего упоминалась подтема мониторинга и оценки расходов, включающая обзоры бюджетных расходов. В этой связи, тема обзоров расходов, как ожидается, будет в центре внимания РГПЦБ в следующем году. Предполагается проведение мероприятия для детального анализа практики обзоров расходов в одной из передовых стран, а также возможное проведение работы над продуктом знаний по этой теме (начало этих мероприятий изначально было запланировано на текущий год, но с учетом ограниченных финансовых ресурсов PEMPAL они перенесены на 2020 ф.г.). На сессии было представлено несколько потенциальных вариантов содержания будущего продукта знаний по обзорам расходов (например, выявление проблем, с которыми сталкиваются страны PEMPAL, и предложение способов преодоления каждой из выявленных проблем с описанием примеров, или же подробное рассмотрение всех этапов на одном примере обзора расходов, проведенного в одной из передовых стран). В ходе активного обсуждения, состоявшегося после презентации, были внесены дополнительные предложения по работе РГПЦБ, в том числе касающиеся сбора и распространения конкретных методологических документов и отчетов об обзорах расходов из тех стран, где они проводились, а также сбора дополнительных данных об объеме программ, определениях и охвате государственных расходов в рамках программ и показателей эффективности в странах PEMPAL с дополнительным акцентом на сквозных программах и показателях.

### **Текущее состояние практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах-членах PEMPAL**

**На сессии были представлены результаты обследования практики БОР по странам PEMPAL из соответствующего обзора ОЭСР за 2018 год. Основное внимание в презентации уделялось национальным системам БОР, показателям эффективности, использованию информации о результатах и трудностям, возникающим в процессе БОР.** В обзоре практики БОР 2018 года приняли участие 14 стран PEMPAL: Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Россия, Сербия, Украина и Узбекистан. 13 из этих стран также участвовали в раунде обследования 2016 года. Участие в этом обследовании, которое проводится одновременно в одинаковом формате по всем странам ОЭСР, способствует выполнению одной из трех приоритетных задач БС, установленных в действующей Стратегии PEMPAL, а именно, расширению международного доступа к данным о практике бюджетирования в странах-участницах PEMPAL. В частности, результаты обследования позволяют проводить региональные и международные сравнения, а также выявлять инновационные подходы и передовую практику БОР и программного бюджетирования. Кроме того, по тем странам PEMPAL, которые участвовали в предыдущем раунде обследования, можно отслеживать достигнутый прогресс и новые тенденции.

**В презентации освещались ключевые тенденции и различия в практике стран ОЭСР и PEMPAL, а также основные тенденции, отмеченные в странах PEMPAL в 2018 году по сравнению с 2016 годом.** Что касается результатов обследования за 2018 год, отмечалось, что почти во всех странах PEMPAL в настоящее время введены обязательные системы бюджетирования по результатам, что отражает более широкий и единообразный охват рамочных систем в странах PEMPAL по сравнению со странами ОЭСР, где также зафиксирована тенденция к введению обязательных комплексных систем. В то же время страны PEMPAL чаще всего характеризуют свою практику бюджетирования по результатам как «презентационный» подход (предусматривающий представление информации в составе бюджетных документов), в то время как в странах ОЭСР действует подход к бюджетированию, в котором выделение средств косвенно увязано с достижением результатов. Ответственность за установление целевых показателей - как в странах PEMPAL, так и в ОЭСР - в основном возлагается на линейные министерства/агентства; при этом в странах PEMPAL чаще отмечается более сильная роль главного исполнительного органа и министерства экономики/планирования. Что касается количества программ и показателей, то здесь как в ОЭСР, так и в странах PEMPAL наблюдаются смешанные тенденции, при этом в странах PEMPAL чаще отмечается тенденция к сокращению количества показателей. Аналогичным образом, зафиксированы неоднозначные тренды в части использования информации о результатах, при этом расширение использования такой информации руководителями программ, министрами, государственными служащими высшего звена, и особенно членами парламента несколько чаще отмечалось в странах ОЭСР, чем в странах PEMPAL. В результате использования практики бюджетирования по результатам как в странах PEMPAL, так и в ОЭСР в наибольшей степени усовершенствован такой аспект управления бюджетом, как прозрачность целей программ.

**Трудности, связанные с внедрением систем БОР, воспринимаются как более существенные в странах PEMPAL по сравнению со странами ОЭСР, особенно те, что связаны с начальными стадиями реализации соответствующих систем**. По сравнению с 2016 годом, страны PEMPAL в большей степени осознают проблемы, касающиеся лидерства/заинтересованности и формулирования показателей и целевых ориентиров. Были обозначены пять основных проблем, выявленных в странах PEMPAL: отсутствие культуры ориентации на результат, недостаточный уровень лидерства/ заинтересованности, некачественно сформулированные показатели и целевые ориентиры, нехватка адекватных и своевременных данных, дефицит ресурсов.

### **Текущие тенденции и передовая практика обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР**

**Обследование ОЭСР по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, 2018 года стало 5-м раундом обзора практики БОР в странах ОЭСР. В опросе 2018 года на вопросы анкеты ответили 33 страны из 35 стран ОЭСР.** Один из трех разделов анкеты был посвящен обзорам бюджетных расходов. Обзоры расходов позволяют реализовывать на практике принципы ориентации на результат, оценки и эффективности использования государственных ресурсов. Отмечена сохраняющаяся тенденция к увеличению количества стран ОЭСР, проводящих обзоры расходов: их число выросло с 16 стран в 2011 году до 23 стран в 2016 году и до 27 стран in 2018, а еще три страны в настоящее время рассматривают возможность проведения обзоров расходов. В странах ОЭСР результаты обзоров расходов все чаще используются в качестве информационной основы при обсуждении бюджетов. В настоящее время обзоры расходов стали вторым по значимости источником после текущих данных и отчетов о результатах деятельности среди видов информации, используемых при обсуждении бюджетов, впервые обогнав данные о результатах оценки программ и статистическую информацию.

**Цели обзоров расходов в странах ОЭСР сместились с выявления необходимости краткосрочных сокращений бюджетных расходов на формирование среднесрочной картины эффективности и результативности использования средств, а основной результат обзоров расходов сместился в сторону перераспределения расходов в соответствии с приоритетами государственной политики.** В странах ОЭСР выявлены следующие основные трудности, связанные с проведением обзоров бюджетных расходов: нехватка доступной информации о результатах деятельности; недостаточное качество информации/данных о результатах; недостаточное внимание к выполнению рекомендаций по итогам обзоров расходов; нехватка времени для проведения обзоров. Еще одна очевидная тенденция, зафиксированная в странах ОЭСР, - смещение фокуса с полных обзоров на тематические обзоры узкого охвата.

**Были представлены последние примеры передовой практики проведения обзоров расходов, в т.ч. опыт Канады и Великобритании**.В Канаде акцент сделан на тематических направлениях расходов, таких как поддержка инноваций и управление основными фондами, при этом обзоры охватывают весь государственный сектор. В Великобритании в 2017 году была введена концепция «Принципы общественной стоимости», которая предусматривает оценку вероятности максимизации стоимости по различным направлениям расходов и совершенствование процесса превращения вводимых ресурсов в конечные результаты. Этот подход направлен на продвижение устойчивого планирования, участия граждан, а также на развитие в правительстве культуры ориентации на результат и поведения, нацеленного на достижение оптимального соотношения «цена–качество». В странах ОЭСР выявлены следующие общие факторы, способствующие успешному проведению обзоров расходов: увязка процессов обзора со среднесрочным планом бюджетных расходов и (или) целевыми показателями годового бюджета; предоставление методических рекомендаций в отношении стратегических целей и целей бюджета, а также критериев оценки; достижение договоренности между основными заинтересованными сторонами относительно правил, процессов и целей; а также обеспечение проведения анализа без учета политических аспектов, даже если процесс принятия окончательных решений носит политический характер, чего в большинстве случаев невозможно избежать. В заключительной части презентации представитель ОЭСР по просьбе членов РГПЦБ привел дополнительные примеры, касающиеся методологии и процедуры обзоров расходов в ряде стран ОЭСР, в т.ч. в Эстонии, Нидерландах и Германии. Докладчик также отметил, что процессы бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров расходов взаимно усиливают друг друга.

### **Текущее положение дел с проведением обзоров расходов в странах PEMPAL**

**Подтема мониторинга и оценки эффективности расходов, включая обзоры бюджетных расходов, в последнее время чаще всего отмечалась странами-участницами РГПЦБ в числе приоритетов. Для проведения критического анализа действующей практики, проблем и планов стран PEMPAL в отношении обзоров расходов РГПЦБ провела работу по сбору соответствующей информации от стран PEMPAL.** Результаты обследования практики БОР за 2018 год по странам PEMPAL в части, относящейся к обзорам расходов, показали, что среди стран PEMPAL по-прежнему сохраняются различия в толковании понятия обзора расходов. В этой связи для повторной проверки данных и сбора дополнительных данных ресурсная группа БС включила раздел, касающийся обзоров расходов в анкету предварительного опроса, приуроченного к настоящему пленарному заседанию. В анкете было дано определение и общие характеристики обзора расходов, чтобы обеспечить одинаковое понимание сути обзора всеми респондентами. В частности, подчеркивалось, что при проведении обзора расходов анализируются исходные уровни расходов. Обзоры могут иметь широкую основу и охватывать все государственные расходы (в редких случаях), а могут быть ограничены отдельными программами/секторами, министерствами/учреждениями или могут касаться отдельных процессов (например, ИТ-систем и процессов, закупочных процессов, процессов управления кадрами). Также подчеркивалось, что обзор расходов отличается от регулярного или детального анализа, проводимого министерством финансов в процессе подготовки проекта бюджета, тем, что обзор расходов имеет более глубокий характер, требует больше времени и проводится специально созданной группой/органом, в состав которых кроме сотрудников министерства финансов включаются и другие специалисты – как правило, из линейных министерств/агентств, отвечающих за расходы, подлежащие обзору, или имеющих к ним отношение, а также внешние эксперты. Наконец, важной характеристикой обзоров расходов является то, что проведение обзора, как правило, запрашивается не министерством финансов самостоятельно, а главным исполнительным органом (правительством или главой исполнительной власти), который в конечном итоге принимает решение о проведении обзора расходов. Неотъемлемую часть обзора расходов в большинстве случаев составляет изучение эффективности реализации программ, охваченных обзором, включая информацию о достигнутых результатах.

**О том, что обзоры бюджетных расходов в стране проводятся, сообщили семь стран PEMPAL: Хорватия, Болгария, Россия, Беларусь, Сербия, Молдова, Босния и Герцеговина.** Черногория, Казахстан и Грузия указали, что они планируют проводить обзоры расходов. В некоторых странах, например, в Республике Беларусь, Боснии и Герцеговине, Сербии, Казахстане и Грузии, анализ расходов проводили международные организации, в частности, Всемирный банк и МВФ. Всемирный банк также оказывал содействие в проведении обзоров расходов в Хорватии.

**Основная особенность обзоров расходов в странах PEMPAL состоит в том, что они реже практикуются, чем в странах ОЭСР, и там, где обзоры проводятся, нормативные и методологические основы слабее по сравнению со странами ОЭСР.** Темы и цели обзоров расходов, проведенных на сегодняшний день в странах PEMPAL, разнятся от страны к стране. Обзоры охватывают, например, следующие сферы: Беларусь – пенсионная система, социальная помощь, энергетические и сельскохозяйственные субсидии, межбюджетные отношения, образование и здравоохранение; Босния и Герцеговина – расходы на фонд оплаты труда, текущие материальные затраты; Болгария – управление отходами, расходы на содержание органов полиции и на борьбу с пожарами, судебная система, сельское хозяйство и сельское развитие; Хорватия – фонд оплаты труда, субсидии, здравоохранение, функционирование государственных агентств, учреждений, фондов и других публично-правовых образований, налоговые расходы; Молдова - образование; Россия – расходы на исполнение международных обязательств и на проведение мероприятий, расходы на приобретение услуг связи государственными органами; Сербия – расходы на оплату труда и пенсионное обеспечение.

**Что касается конкретных ролей при проведении обзоров расходов, то в странах PEMPAL они распределяются по-разному, и это распределение несколько отличается от распределения ответственности за обзоры расходов в странах ОЭСР. Хотя и в странах PEMPAL и в ОЭСР центральное место в системах обзоров расходов занимает министерство финансов, в странах PEMPAL, как представляется, ведущая роль министерства финансов выражена сильнее при относительно слабой роли линейных министерств и исполнительной власти.** По сравнению со странами ОЭСР, в странах PEMPAL показатели эффективности, используемые в бюджетном процессе, при проведении обзоров расходов применяются реже, а отчеты о проведении обзоров публикуются не всегда и не везде (в Республике Беларусь, Хорватии, Молдове и России такие отчеты публикуются). Состав групп, проводящих обзоры расходов, в странах PEMPAL в большинстве случаев имеет смешанный характер; при этом, как и в странах ОЭСР, главная роль принадлежит министерству финансов, однако линейные министерства, равно как и внешние эксперты играют более слабую роль, чем в странах ОЭСР. Что касается проблем, связанных с проведением обзоров расходов, то, согласно информации, указанной респондентами, все 12 перечисленных проблем в странах PEMPAL выражены сильнее, чем в странах ОЭСР. Самые серьезные проблемы в странах PEMPAL совершенно очевидно связаны с начальными этапами введения обзоров расходов. Среди самых серьезных проблем в странах PEMPAL указывались низкий уровень потенциала; нехватка возможностей и технических специалистов; нехватка времени; трудности, связанные с отсутствием рамочных основ и методологий.

**После презентации информации об обзорах расходов, собранной от стран PEMPAL, более подробно обсудили конкретный опыт Российской Федерации.** В России в апреле 2019 года будет определен перечень тем обзоров расходов на период до 2024 года, а также планируется проводить работу по совершенствованию методологии обзоров расходов и интеграции результатов обзоров в бюджетный процесс на регулярной основе. Ежегодно будет проводиться обзор 6 объектов - 2 обзора расходов на уровне учреждений; 2 обзора на уровне программ/секторов; и 2 обзора по «сквозным» видам расходов. Во время обсуждения после презентации представители Украины отметили, что Украина проводит обзоры расходов, но не имела возможности заблаговременно заполнить анкету БС. Договорились, что ресурсная группа БС направит анкету участникам от Украины для заполнения, чтобы их данные можно было также включить в отчет. Также было согласовано, что ресурсная группа дополнительно свяжется с представителями ряда стран, сообщивших, что у них проводятся обзоры расходов, для уточнения или получения дополнительной информации по отдельным вопросам, по которым информация, указанная в анкете, была неясной или неполной.

### **Результаты обсуждений темы обзоров расходов в отдельных группах**

**Были организованы три дискуссионные группы для обсуждения участниками двух вопросов по теме обзоров расходов, сформулированных на основе предложений стран, поступивших в ходе предварительного опроса и учитывающих, что различные страны находятся на разных стадиях введения обзоров расходов.** Обсуждались два следующих вопроса: i) какой может быть идеально выстроенная методологическая и организационная система проведения обзоров расходов; ii) каким образом следует обеспечивать полноценную интеграцию обзоров расходов в бюджетный процесс и использовать их результаты.

**Участники групп в своем большинстве пришли к выводу, что при проведении обзоров расходов целесообразно сочетать анализ эффективности расходов и стратегический анализ**, в частности, потому, что стратегический анализ, в рамках которого в дополнение к повышению эффективности рассматривается возможность сокращения объема услуг/платежей, очень важен, поскольку во многих странах PEMPAL бюджетные расходы по большей части не являются дискреционными. Что касается периодичности проведения обзоров, то по итогам групповых обсуждений отмечалось, что полные обзоры расходов, если они практикуются в стране, не следует проводить слишком часто (не чаще, чем один раз в пять лет), а обзоры узкого охвата по конкретным направлениям расходов в идеальном случае следует проводить ежегодно, но по разным направлениям. Еще одна рекомендация состояла в том, чтобы проводить повторный обзор расходов в одной и той же сфере не чаще, чем раз в шесть лет. Наконец, отмечалась целесообразность приурочивания обзоров расходов к этапам стратегического планирования в правительстве: например, можно либо проводить полный обзор расходов в начале стратегического периода и затем проводить обзоры более узкого охвата, либо проводить несколько тематических обзоров каждый год с целью охвата максимально возможной части общих расходов за весь период стратегического планирования. При определении направлений расходов, подлежащих обзору, следует учитывать их совокупную долю в общих расходах. При этом в процессе выбора направлений расходов, подлежащих обзору, должны участвовать и министерство финансов и линейные министерства, однако решение в идеальном случае должно приниматься на уровне исполнительной власти/всего правительства. Следует также рассматривать механизмы общественного участия в подготовке предложений, но на более продвинутых стадиях. В процесс можно также вовлекать высший орган финансового контроля и законодательные органы.

**Участники групповых дискуссий в целом пришли к мнению, что группа, проводящая обзор расходов, должна иметь в своем составе как представителей министерства финансов, так и линейных министерств,** и что используемый подход в идеальном случае должен предусматривать проведение совместного рассмотрения, в ходе которого Минфин прорабатывает варианты экономии средств вместе с линейными министерствами; при этом крайне важно, чтобы Минфин сохранял за собой роль критика, оспаривающего слабые варианты в случае предложения таких линейными министерствами и имеющего возможность предложить альтернативные варианты экономии средств. Окончательное решение о том, какие варианты будут рекомендованы, должен принимать главный исполнительный орган/правительство. Вовлекать в процесс обзора внешних экспертов рекомендуется, но в ограниченном количестве и при условии наличия у них подходящего практического опыта. Что касается процесса проведения обзора расходов, то среди соображений, высказанных участниками дискуссий, была рекомендация отводить на обзор примерно 9-12 месяцев, что позволит провести детальный анализ и обеспечить участие в анализе надлежащих государственных служащих без отрыва от их повседневной работы. Еще одно предложение заключалось в том, чтобы образовать в структуре министерства финансов специальное подразделение по обзорам бюджетных расходов. Для обеспечения высокого качества рекомендаций, выносимых по итогам обзора, важно установление доверия между членами группы. Что касается методологий, отмечалось, что в идеальном случае должны быть разработаны общие стандартные принципы для всех обзоров расходов, а для каждого конкретного обзора следует составлять подробное техническое задание с детальным описанием методологии. При составлении технических заданий следует принимать во внимание различия в наличии данных по разным направлениям расходов, а также различия в общем характере различных направлений расходов и применяемых к ним институциональных механизмов. Важно использовать показатели эффективности, применяемые в бюджетном процессе – там, где они имеются и применимы к процессам обзора расходов. Группы по проведению обзоров расходов должны обязательно готовить промежуточные отчеты о своей работе, а итоговые отчеты в идеальном случае должны публиковаться для всеобщего ознакомления.

**Крайне важно интегрировать процессы обзора расходов и соответствующие рекомендации в бюджетный процесс.** По результатам групповых дискуссий было отмечено, что предпосылкой для этого служит тщательное планирование сроков процесса обзора расходов с учетом необходимости совпадения с соответствующим этапом планирования бюджета на следующий год, т.е. обеспечения согласованности с бюджетным календарем. Также рекомендуется принимать долгосрочные планы проведения обзоров расходов. При этом крайне важны такие факторы, как политическая воля на уровне правительства и активное участие линейных министерств и бюджетных аналитиков министерства финансов. Кроме того, для повышения легитимности и увеличения вероятности интеграции обзоров расходов в бюджетный цикл рекомендуется законодательно закрепить/регламентировать проведение обзоров расходов на уровне общих принципов. Одно из конкретных предложений состояло в том, чтобы определить соответствующие термины, а также полномочия лиц, задействованных в обзоре расходов, в органическом законе об управлении государственными финансами или в указе президента/постановлении правительства. Наконец, рекомендуется действовать с осторожностью и использовать постепенный подход, чтобы избежать нагрузки от одновременной реализации нескольких реформ в тех странах, где различные реформы проводятся параллельно. Среди других выявленных проблем участники отметили нехватку кадровых ресурсов и времени, а также необходимость согласования процессов обзора расходов с программным бюджетированием. К ключевым факторам успеха были отнесены наличие политической воли и принятие обществом рекомендаций, вынесенных по итогам обзора расходов, а также адекватный мониторинг выполнения принятых рекомендаций.

# **Капитальное бюджетирование/государственные инвестиции**

Во время части заседания, посвященной теме капитального бюджетирования и государственных инвестиций, участники вначале ознакомились с основными концепциями капитального бюджетирования и государственных инвестиций, а также с текущим состоянием дел в этой сфере в странах PEMPAL, опираясь на результаты предварительного опроса, приуроченного к пленарному заседанию. Также была презентована разработанная Всемирным банком новая методология по определению приоритетности инфраструктурных проектов. Кроме того, были представлены текущие тенденции и примеры передовой практики стран ОЭСР, а также четыре примера практики стран PEMPAL. Наконец, на этой сессии участники из остальных стран PEMPAL (не выступавшие с презентациями своей практики) вкратце рассказали об основных событиях и проблемах, связанных с капитальным бюджетированием и государственными инвестициями в своих странах.

**С презентациями выступили представители Всемирного банка/ресурсной группы БС** (Ирина Щербина), **ОЭСР** (Юнг Мин Парк), **Группы по вопросам инфраструктуры, ГЧП и гарантий в составе Всемирного банка** (Дарвин Марчело), **Министерства финансов Болгарии** (Эмиль Нургалиев), **Министерства финансов Хорватии** (Невенка Бркич), **Федерального министерства финансов Боснии и Герцеговины** (Эдвин Гранич) и **Министерства финансов Российской Федерации** (Андрей Панин).Далее приводятся ключевые моменты обсуждения и выводы по итогам презентаций.

### **Основные концепции и тенденции в сфере капитального бюджетирования и результаты предварительного опроса стран-членов PEMPAL**

**Презентация состояла из трех частей: рассмотрение необходимости эффективного управления государственными инвестициями (УГИ); обзор тенденций и проблем в сфере государственных инвестиций в странах PEMPAL; рекомендации по обеспечению эффективности и результативности УГИ, основанные на передовой мировой практике.** Хотя роль бюджетных департаментов министерств финансов в части капитального бюджетирования в большинстве стран PEMPAL имеет ограниченный характер, эта тема остается важной и актуальной с учетом прямых последствий для бюджетного планирования. Передовые страны добиваются более высоких показателей соотношения «цена/качество», чем развивающие страны, за счет более эффективной минимизации превышения запланированных расходов и нарушения нормативных сроков проектов. Причины отчасти кроются во внутрисистемных сложностях и характере капитальных проектов в развивающихся странах, включая такие, как частые задержки в процессе разработки и реализации проектов, превышение запланированных затрат, незавершенность проектов, низкое качество созданных объектов инфраструктуры, неспособность эффективно управлять активами и эксплуатировать объекты, а также подверженность политическому влиянию и коррупционной практике закупок.

**При условии обеспечения грамотного управления каждый из этапов УГИ может способствовать снижению затрат и ускорению реализации проектов, а также вносить более существенный вклад в ВВП по сравнению с произведенными затратами.** Рекомендация Всемирного банка относительно взаимосвязей системы УГИ предусматривает разделение на 19 взаимосвязанных этапов, сгруппированных в три общих процесса: УГИ, бюджетирование и закупки. Процесс бюджетного планирования играет ключевую роль, поскольку он создает предпосылки и генерирует потребность в проведении надлежащего анализа государственных инвестиционных проектов.

**Результаты внутреннего опроса стран-участниц БС, проведенного до пленарного заседания, позволили получить информацию о действующей практике осуществления государственных инвестиций в странах PEMPAL**. Не во всех странах проводится разграничение между капитальными расходами и государственными инвестициями; однако все аспекты по большей части отражаются в экономических классификациях, а в некоторых странах все необходимые детали включаются в подкоды инвестиционных расходов. Хорошей практикой считается группировка всех расходов в одном сегменте с выделением капитальных расходов, предназначенных для инвестиционных проектов. В целом, в странах PEMPAL вопросы УГИ недостаточно проработаны на законодательном уровне, в то время как международный опыт указывает на необходимость принятия единого законодательного акта, содержащего, как минимум, одну часть, в которой подробно прописаны правила и процедуры УГИ в рамках бюджетирования капитальных расходов. В 2012-2016 годах объемы инвестиций в странах PEMPAL в среднем изменились не сильно, тогда как объемы других расходов повысились более значительно. Структура капитальных расходов за счет средств центрального бюджета и доли капитальных расходов на различных уровнях государственного управления в странах PEMPAL значительно варьируют.

**В условиях ограниченности бюджетных ресурсов для эффективного управления государственными инвестициями крайне необходима устойчивая инвестиционная стратегия.**  В большинстве стран PEMPAL не сделано ясных заявлений о приоритетах государственных инвестиций, и не установлены требования о соответствии государственных инвестиций национальным приоритетам. Государственные инвестиции следует принимать во внимание при формировании национальной стратегии, учитывая при этом среднесрочные лимиты расходов. Поддерживать взаимосвязь между стратегическим планированием и УГИ помогают надлежащим образом определенные ключевые показатели эффективности (КПЭ). В большинстве стран PEMPAL не существует четких правил осуществления капитальных межбюджетных трансфертов, в то время как мировая практика свидетельствует, что для этих целей целесообразно установить формулу или хотя бы четкий набор критериев. Качество государственных инвестиций улучшается с повышением прозрачности. В этой связи министерствам финансов рекомендуется установить определенные нормы в отношении публичного размещения информации о государственных инвестициях на всех этапах проектного цикла.

**Среди трудностей, с которыми страны PEMPAL сталкиваются при планировании и осуществлении капитальных расходов, чаще всего упоминались проблемы, связанные с подготовкой, оценкой, критериями отбора и определением приоритетности государственных инвестиционных проектов.** В числе прочих проблем отмечались качество ИТ-поддержки; методологическое обеспечение; отсутствие четкого определения государственных инвестиций (разграничения между капитальными инвестициями и капитальными расходами); недостаточный уровень возможностей у учреждений; принятие решений об инвестиционных проектах в произвольном порядке; необходимость проведения полноценного обучения большого числа заинтересованных лиц. Основные решения, которые были рекомендованы для обеспечения качественного управления государственными инвестициями, касаются обеспечения процессов межведомственной координации; минимизации учета политических соображений; обеспечения добросовестного управления процессами формирования годового и среднесрочного бюджетов и согласованности УГИ с этими процессами; а также учета вопросов приобретения и переселения, экологических защитных механизмов и сложности процедур государственных закупок.

**Рекомендуемые Всемирным банком обязательные характеристики эффективной системы государственных инвестиций охватывают восемь следующих этапов: руководство; экспертиза; независимая оценка; отбор; реализация; корректировка; эксплуатация; оценка.** Согласованность этих параметров крайне важна и, по существу, они отражают бюджетный цикл. До принятия окончательных решений необходимо тщательно отбирать инвестиционные проекты и проводить эффективную комплексную экспертизу. Полная оценка затрат должна также включать оценку затрат на дальнейшую эксплуатацию и содержание объектов. Если этого не сделать должным образом, то результат (зачастую наблюдаемый в некоторых странах PEMPAL, особенно на местном уровне) может быть таким, что объект вводится в эксплуатацию, но в конечном итоге не используется в полном объеме из-за нехватки финансирования для должного содержания объекта и/или отсутствия спроса, который был неправильно оценен на этапе отбора.

**Разработанная Всемирным банком система оценки управления государственными инвестициями (PIMA) представляет собой рамочную основу для оценки созданных в странах систем УГИ в сравнении с контрольными параметрами лучшей практики** (аналогично инструменту PEFA). Оценки PIMA рекомендуется проводить раз в 3-4 года.

### **Новая методология планирования государственных инвестиций: система определения приоритетов в развитии инфраструктуры**

**Группа по инфраструктуре, ГЧП и гарантиям в составе Всемирного банка разработала инструмент для поддержания процесса планирования развития инфраструктуры.** Этот инструмент, получивший название «Система определения приоритетов в развитии инфраструктуры» (Infrastructure Prioritization Framework - IPF), предназначен для помощи странам в преодолении проблем, возникающих при определении приоритетов в этой сфере, особенно в контексте значительного дефицита инфраструктуры и потребностей в инвестициях во всех секторах в сочетании с ограниченностью государственных ресурсов и бюджетными лимитами. Еще один комплекс проблем связан с техническими возможностями и проблемами измерения, обусловленными тем, что полноценный анализ общественных затрат и социальных выгод, рекомендуемый как лучшая практика оценки инфраструктурных проектов, требует больших затрат и наличия технических и институциональных возможностей, детальных данных, а также монетизации различных эффектов, что не всегда представляется возможным.

**Методология IPF помогает странам осуществить переход от выбора проектов на произвольной основе к систематическому и объективному процессу отбора, который учитывает ограниченность возможностей на уровне правительства и не предполагает наличия такого большого объема информации, какой нужен для комплексного анализа общественных затрат и социальных выгод, а требует лишь минимальных данных о социально-экологических и финансово-экономических аспектах.** Таким образом, в результате применения методологии IPF улучшаются процессы сбора данных. Она формирует объективную систему для определения приоритетности проектов, адаптируемую в зависимости от целей политики и учитывающую ограниченность данных и ресурсов, а также ограничения бюджета в соответствующем секторе. По существу, IPF позволяет принимать решения о приоритетности объективным образом на основе минимальной релевантной информации. Процесс IPF состоит из пяти этапов: определение критериев; подготовка данных; расчет сложных (составных) показателей; заполнение матрицы IPF; выбор проектов. Первый этап – определение критериев – самый важный, поскольку он требует формирования консенсуса между лицами, принимающими решения, экспертами и основными заинтересованными сторонами. Критерии должны быть скорректированы с учетом того, что является реалистично возможным, на основе чего на третьем этапе разрабатываются составные показатели – финансово-экономический индекс и социально-экологический индекс. Индикаторы в составе каждого из этих двух индексов зависят от условий каждой отдельной страны и анализируемого сектора. Проекты-кандидаты ранжируются по количеству баллов, присвоенных по указанным индексам, а выбор проектов осуществляется на основе балла отсечения, устанавливаемого с учетом бюджетных ограничений. Система IPF построена в приложении Excel, и пользоваться ей очень удобно.

**Методология IPF была разработана по просьбе Вьетнама и на настоящий момент внедрена в шести странах: Вьетнаме, Панаме, Аргентине, Шри-Ланке, Чили и Республике Беларусь (в пилотном режиме)**. Инструмент Всемирного банка можно адаптировать с учетом различных приоритетов политики; например, в Шри-Ланке для отражения национальных стратегических приоритетов был придан дополнительный вес критерию создания рабочих мест и дополнительно включен критерий сокращения бедности. Основные выводы из опыта применения методологии IPF на сегодняшний день таковы: IPF способна содействовать улучшению наличия и сопоставимости данных; необходимы методы и защитные механизмы для предотвращения потенциальной необъективности и предвзятости; эффективное внедрение методологии IPF предполагает наращивание технического потенциала, включая возможности по точному определению и расчету показателей и составных индексов, необходимо знание государственной политики и основ анализа «затраты–выгоды»; модель IPF лучше всего работает при полной интеграции в процесс планирования развития инфрастрруктуры.

### **Основные тезисы выступлений на встрече сети старших должностных лиц, ответственных за ГЧП и инфраструктуру, из стран ОЭСР**

**Сеть ОЭСР, объединяющая руководителей бюджетных ведомств, в последние годы сосредоточилась на вопросах управления инфраструктурой, признавая, что неудовлетворительное управление является основной причиной задержек в реализации проектов и неспособности достичь запланированных результатов в части эффективности предоставления государственных услуг.** Управление инфраструктурой включает в себя соответствующие процессы, инструменты, нормы взаимодействия, принятие решений и мониторинг. Добросовестное управление необходимо для планирования, отбора и создания правильных объектов инфраструктуры – в установленный срок и в рамках бюджетных ассигнований. Конечная цель – реализация надлежащих проектов экономически эффективным и доступным способом, пользующимся доверием инвесторов, пользователей и граждан.

**По итогам Обследования качества управления инфраструктурой, проведенного ОЭСР в 2016 году, выявлены десять характеристик (факторов успеха) добросовестного управления инфраструктурой.** К ним относятся следующие факторы: i) разработка стратегического видения инфраструктуры, которое требует формирования представлений о горизонтальных связях в инфраструктуре и уравновешивания множества целей; ii) управление рисками для добросовестного управления в целях предотвращения конфликтов интересов и создания системы внутреннего контроля; iii) выбор эффективных способов ввода в эксплуатацию объектов инфраструктуры для обеспечения оптимального соотношения «цена-качество» и финансовой доступности; iv) формирование надлежащей регуляторной среды; v) интеграция процесса общественных консультаций для удовлетворения потребностей пользователей и повышения легитимности среди всех заинтересованных сторон; vi) координация инфраструктурной политики на всех уровнях государственной власти; vii) гарантия доступности и оптимального соотношения «цена-качество» для пользователей и населения; viii) получение, анализ и распространение полезных данных; ix) обеспечение функционирования объекта на протяжении всего проектного срока службы; x) обеспечение устойчивости государственной инфраструктуры к социально-экономическим и экологическим воздействиям.

**Сильная политическая поддержка по-прежнему остается наиважнейшим фактором, определяющим финансирование инфраструктурных проектов даже в странах ОЭСР; при этом требуется включение таких проектов в долгосрочный стратегический план.** Кроме того, важными факторами служат убедительный анализ затрат и выгод, а также функциональная увязка с другими объектами инфраструктуры и значимость проекта для развития соответствующего сектора. Примерно у половины опрошенных стран ОЭСР имеется единый стратегический план развития инфраструктуры, однако многие страны по-прежнему руководствуются только отраслевыми планами. Во многих странах ОЭСР по-прежнему отсутствуют устойчивые механизмы координации между различными уровнями государственного управления. Гарантия оптимального сочетания «цена-качество» инфраструктурных проектов не во всех страна закреплена законодательно. В Австралии, Германии, Италии и Великобритании этот принцип всегда применяется в отношении всех проектов, а в остальных девяти странах только в отношении проектов, превышающих определенный пороговый уровень стоимости. В семи странах ОЭСР созданы системы централизованного систематического сбора информации о финансовых и нефинансовых показателях эффективности инфраструктуры, а примерно в половине опрошенных стран действует политика, устанавливающая обязательство соответствующего линейного министерства или агентства проводить оценку эффективности каждого проекта.

### **Капитальное бюджетирование в Болгарии**

**Основные характеристики капитальных расходов в Болгарии таковы: их доля относительно высока и составляет около 6% ВВП; почти половина из них финансируется за счет средств фондов ЕС.** Закон о государственных финансах не содержит положений о применении капитального бюджетирования. При этом специальные правила и процедуры, регламентирующие процессы отбора и управления инвестиционными проектами, содержатся в Законе о государственных закупках, Законе о концессиях и Законе об управлении средствами, предоставленными из Европейских структурных и инвестиционных фондов. В соответствии с определениями, используемыми в Болгарии, средства субнациональных бюджетов и внебюджетных фондов включаются в капитальные расходы, а средства государственных предприятий не включаются. Все бюджетные организации планируют свои капитальные затраты в рамках бюджетных процедур в соответствии с рекомендациями Министерства финансов**.** Минфин Болгарии не определяет приоритетность инвестиционных проектов – это задача линейных министерств. Функции Минфина в отношении капитального бюджетирования и государственных инвестиций включают следующее: сбор и анализ данных о капитальных расходах на уровне центральных и местных органов власти; оценку запросов распорядителей бюджетных средств первого уровня на предмет соответствия государственным приоритетам и наличия ресурсов; мониторинг исполнения консолидированной бюджетной программы, включающей капитальные вложения. Важнейшие капитальные проекты утверждаются парламентом в целях гарантирования наличия устойчивого финансирования таких проектов. Линейные министерства представляют в Минфин свои бюджетные заявки, в состав которых включаются проекты осуществления капитальных инвестиций, и Минфин принимает решение о том, какие из них включить в среднесрочный план бюджетных расходов.

**Бюджетный совет Болгарии представляет собой независимый институт по бюджетной политике, который, среди прочего, дает заключения и рекомендации, относящиеся к капитальным расходам, в рамках ежегодных заявлений о проекте государственного бюджета и среднесрочном прогнозе бюджета.** Заключения, в том числе, касаются оценки соблюдения бюджетных правил. В последнем заключении, в частности, отмечалось, что невыполнение планов по капитальным расходам вследствие задержек в реализации инвестиционных проектов, софинансируемых в рамках операционных программ ЕС, свидетельствует о серьезном отставании от графика освоения средств ЕС и об угрозе потенциального лишения таких средств.

### **Капитальное бюджетирование в Хорватии**

**В законе Хорватии «О бюджете» инвестиции или капитальные расходы** определяются как вложения, направленные на повышение и сохранение стоимости активов, инвестиции в землю, здания, оборудование и другие долгосрочные материальные и нематериальные активы, в том числе инвестиции в образование и обучение, разработку новых технологий, повышение качества жизни, а также прочие инвестиции, создающие общественные блага. К капитальным расходам относятся расходы на приобретение нефинансовых активов, расходы на содержание нефинансовых активов, а также помощь в форме предоставления капитала субнациональным правительствам и государственным предприятиям. Все виды бюджетной классификации (организационная, программная, функциональная, экономическая классификации, классификация по источникам средств) охватывают все капитальные расходы. Основные категории в рамках экономической классификации – приобретение зданий и строительных объектов; дополнительные вложения в здания и объекты строительства; помощь в форме предоставления капитала; капитальные гранты и трансферты.

**Выбор проектов государственных инвестиций осуществляется в соответствии со Среднесрочной стратегией регионального развития, в которую включаются конкретные проекты, схемы финансирования и показатели эффективности.**  В стратегии установлены три стратегические цели, и по каждой определены приоритеты и меры политики. По каждой мере определены конкретные действия и рамочная система финансирования. Кроме того, Закон о стратегических инвестиционных проектах Республики Хорватии устанавливает, что по представлению комиссии по оценке и определению предложений стратегических проектов Правительство утверждает стратегические и инвестиционные проекты на центральном, а также на субнациональном уровне.

### **Капитальное бюджетирование в Боснии и Герцеговине**

**По представлению Федерального министерства финансов (ФМФ) Правительство Федерации Боснии и Герцеговины (ФБиГ) утверждает бюджет Федерации БиГ, который включает специальную часть с обзором капитальных проектов, финансируемых в течение среднесрочного периода за счет средств из любых источников**. Кроме того, на всех уровнях центрального правительства, а также на уровне кантонов Боснии и Герцеговины (БиГ) принимаются трехлетние программы государственных инвестиций (ПГИ). ПГИ увязаны с бюджетным циклом. Цель принятия ПГИ – создание инструмента для совершенствования планирования и управления средствами развития; при этом на долгосрочную перспективу ставится цель увязывания ПГИ с процессом стратегического планирования и бюджетным процессом. Более предметно процесс ПГИ регламентируется Постановлением о методике и критериях подготовки, разработки и мониторинга реализации государственных инвестиционных программ. Данное постановление предусматривает образование комиссии по ПГИ, возглавляемой представителем руководства ФМФ. Комиссия составляет перечень предложенных проектов по степени их приоритетности, используя для ранжирования проектов бальные оценки, присвоенные с помощью модели определения приоритетности. Программы ПГИ включают действующие проекты и программы, уже обеспеченные финансовыми ресурсами, новые приоритетные проекты и программы, источники финансирования которых определены, а также приоритетные проекты и программы, по которым на этапе разработки ПГИ источники финансирования не определены. Федеральное министерство финансов играет ключевую роль в подготовке и утверждении ПГИ. ФМФ является оператором информационной системы управления государственными инвестициями (ИСУГИ). ФМФ также ведет мониторинг осуществления вложений в реализацию проектов и отчитывается об этом перед правительством. Однако основная ответственность за мониторинг и оценку ПГИ возложена на орган, предложивший проект (зачастую это линейное министерство), ответственного исполнителя (зачастую федеральное государственное предприятие) и финансирующую организацию (нередко международная финансовая организация).

**Основные трудности: i) ограниченность доступных финансовых средств для реализации инфраструктурных и капитальных проектов по сравнению с большими потребностями; ii) необходимость обновления методологии отбора проектов для финансирования; iii) предотвращение принятия недостаточно подготовленных проектов и проектов, не достигших достаточной зрелости для реализации; iv) дилеммы, относящиеся к потенциальному формированию резервных фондов «на черный день», которые, среди прочего, могут использоваться для обеспечения финансирования государственных инвестиционных проектов**. Что касается потенциальных резервных фондов, то с учетом, в частности, недавнего восстановления доходов ФБиГ рассматривает возможность введения бюджетного правила, в соответствии с которым каждый уровень государственного управления (Федерация, 10 кантонов и 80 муниципалитетов/городов) должен отчислять часть средств на отдельные счета на Едином казначейском счете. Рассматриваемые в настоящее время дилеммы включают в себя поиск наиболее подходящего метода отчисления средств в резервный фонд (т.е. процент совокупных доходов или, возможно, процент прироста доходов по сравнению с предыдущим финансовым годом); определение негативных факторов, которые могут повлечь за собой использование средств резервного фонда (например, для срочных расходов это может быть сокращение доходов или дефицит бюджета, а для проектов капитальных инвестиций следует установить конкретные доли расходов и их динамику); определение наиболее приемлемых способов вложения средств резервных фондов на фондовом рынке и получения доходов от них в период, когда они не используются.

### **Капитальное бюджетирование в Российской Федерации**

**В Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» содержится следующее широкое определение инвестиций - денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта независимо от того, осуществляются ли инвестиции в государственном или частном секторе.** Капитальные вложения определяются более узко как инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.

**В Бюджетном кодексе бюджетные инвестиции определяются как бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение стоимости государственного имущества. Определения термина «государственные капитальные вложения» российское законодательство не содержит, однако для государственных капитальных вложений в объекты капитального строительства установлен особый порядок бюджетных расходов.** Основную роль в планировании капитальных вложений играет Министерство экономики, но и Минфин России активно участвует в этом процессе. На этапах планирования Минфин России рассматривает проекты нормативных актов по объектам капитального строительства, участвует в оценке эксплуатационных расходов, регулировании порядка планирования бюджетных ассигнований и оценке проектов. В настоящее время ведется работа по законодательному закреплению критериев оценки проектов и совершенствованию критериев с учетом соображений по оптимизации на основе вариантных механизмов финансирования.

**Основные проблемы: необходимость минимизации незавершенного строительства; завышение технологических и ценовых решений по объектам капитального строительства, отсутствие порядка определения предельной стоимости; избыточные расходы бюджета на эксплуатацию создаваемых объектов капитального строительства; недостаточность источников для государственных капитальных вложений в краткосрочной перспективе; отсутствие единых подходов и критериев выбора способа участия государства в инвестиционной деятельности.** Активно рассматривается вопрос о привлечении частных инвестиций для реализации государственных инвестиционных проектов. Ведется работа по привлечению негосударственных организаций к оказанию государственных услуг на местном уровне. Возникающие проблемы связаны с определением схем финансирования стоимости услуг, которые должны предоставляться бесплатно, и с определением подходов в отношении недостаточно развитых территорий, где отсутствуют привлекательные инвестиционные возможности для организаций частного сектора, и, соответственно, им необходимо предоставлять субсидии.

### **Резюме коротких заключительных выступлений других стран PEMPAL с освещением основных событий и проблем в сфере капитального бюджетирования**

**В завершение дня, посвященного теме капитального бюджетирования и государственных инвестиций, представители всех остальных стран-участниц PEMPAL в своих выступлениях кратко рассказали об основных текущих проблемах в рассматриваемой области.** Большинство стран сталкиваются со схожими проблемами в части обеспечения финансирования для удовлетворения потребностей в крупных государственных инвестициях, и во многих странах приняты меры по улучшению институциональных условий и совершенствованию процесса планирования. Для финансирования государственных инвестиционных проектов многие страны привлекают средства доноров и международных финансовых институтов. Кроме того, в последнее время во многих странах усовершенствованы или приняты законы и подзаконные акты, регламентирующие государственные инвестиции, но при этом для большинства стран реализация проектов остается проблемной сферой. Многие страны также сообщили о проблемах, связанных с незавершенными объектами капитального строительства и с оказанием политического влияния, в т.ч. со стороны скрытых групп с общими интересами. Ряд стран отметили прогресс в определении приоритетности и критериев отбора проектов. Однако проблемы сохраняются, и есть немало возможностей для улучшения этого процесса и повышения его объективности в рамках долгосрочного планирования с использованием лучшей мировой практики (примеры такой практики на пленарном заседании были представлены Всемирным банком и ОЭСР). Многие страны PEMPAL сталкиваются с дополнительными проблемами, связанными с координацией между министерством экономики и министерством финансов в ходе интеграции процессов планирования государственных инвестиций и бюджетного процесса, и даже в тех странах, где министерство финансов отвечает за оба эти процесса, они, как правило, находятся в ведении разных секторов/отделений. Кроме того, отмечались трудности в отношении координации инвестиций на субнациональном уровне, и они усугубляются низким уровнем потенциала персонала на субнациональном уровне. Другие распространенные проблемы – нехватка квалифицированных кадров; трудности при создании интегрированных информационных систем; неустойчивость политической воли в некоторых случаях, включая принятие парламентами произвольных решений относительно финансирования дополнительных проектов; а также проблемы, относящиеся к этапам реализации и особенно эксплуатации. Наконец, в большинстве случаев необходимо обеспечить улучшение интеграции принципов ориентации на результат во все аспекты бюджетирования, включая проекты осуществления капитальных вложений.

***Настоящий отчет о мероприятии, а также все материалы пленарного заседания опубликованы на общедоступном сайте PEMPAL на рабочих языках сети (английском, русском и боснийском/сербском/хорватском)****:* <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>.

# **Приложение: Программа мероприятия**

**ПРОГРАММА**

**Пленарного заседания бюджетного сообщества PEMPAL 2019 года**

**18-21 марта 2019 года**

**ТАШКЕНТ (УЗБЕКИСТАН)**

**День 0 - 17 марта (воскресенье)**

*Прибытие членов исполнительного комитета и ресурсной группы, а также других участников, которым расписание рейсов не позволяет прибыть утром следующего дня*

**День 1 – 18 марта (понедельник) – подготовка и полдня, отведенные Рабочей группе БС по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета**

*Прибытие участников, которым расписание рейсов позволяет прибыть утром 18 марта*

09.00-11.00 **Заседание исполнительного комитета БС**

11.00-12.00 **Встреча технической ресурсной группы**

12.00-13.00 **Обед в отеле**

13.00-17.45 **Полдня, отведенные Рабочей группе БС по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета**

Ведущие: Анна Беленчук (председатель БС, Министерство финансов Российской Федерации), Ирина Щербина (ведущий координатор ресурсной группы БС, старший специалист Всемирного банка по государственному сектору)

|  |  |
| --- | --- |
| Время | Мероприятие |
| 12.30-13.00 | **Регистрация** |
| 13.00-13.30 | **Приветственные выступления** и открытие заседания:* Джамшид Кучкаров, Заместитель Премьер-министра и Министр финансов Республики Узбекистан
* Хидеки Мори, Директор представительства Всемирного банка в Республике Узбекистан
* Анна Беленчук, Председатель исполнительного комитета БС, Министерство финансов Российской Федерации
* Краткое представление всех участников
 |
| 13.30-14.15 | **Презентация 1: исполнительный комитет БС – Актуальная информация о мероприятиях БС (в т.ч. разработка плана мероприятий БС на 2019-2020 годы), представление программы работы РГБГП на пленарном заседании и краткий отчет о деятельности РГБГП -** Анна Беленчук, председатель исполнительного комитета БС, Министерство финансов Российской Федерации |
| 14.15-14.45 | **Презентация 2: Участие граждан в бюджетном процессе на национальном уровне: конкретные черты, примеры и опыт взаимодействия с заинтересованными группами,** Мюррей Петри, GIFT |
| 14.45-15.15 | **Презентация 3: Ход реализации реформ в сфере обеспечения прозрачности бюджета и общественного участия и результаты последней оценки в рамках программы PEFA по компоненту «прозрачность государственных финансов» в Республике Узбекистан –** Дилшод Султанов, заместитель министра финансов Республики Узбекистан; Патрик Ума Тете, старший специалист Всемирного банка по управлению финансами |
| 15.15-15.45 | Групповая фотосъемка и перерыв |
| 15.45-16.15 | **Вопросы группе докладчиков** |
| 16.15-16.45 | **Презентация 4: Инновации в сфере общественного участия в бюджетном процессе в Хорватии,** Младенка Карачич, Министерство финансов Хорватии |
| 16.45-17.15 | **Презентация 5: Практика инициативного бюджетирования в Сахалинской области (Российская Федерация),** Анна Харченко, Министр финансов Сахалинской области, Российская Федерация |
| 17:15-17.45 | **Вопросы группе докладчиков** |
| 19.00 | **Приветственный ужин с приглашением гостей из Министерства финансов Республики Узбекистан** |

**День 2 - 19 марта (вторник) – Капитальное бюджетирование**

Ведущие: Канат Асангулов (заместитель председателя исполнительного комитета БС, начальник департамента бюджетной политики, Министерство финансов Кыргызской Республики), Ирина Щербина (ведущий координатор ресурсной группы БС, старший специалист Всемирного банка по государственному сектору)

|  |  |
| --- | --- |
| Время | Мероприятие |
| 09.00-09.30 | **Введение в тему дня** **Презентация 6: Всемирный банк – Основные концепции и тенденции в сфере капитального бюджетирования и результаты предварительного опроса стран-членов PEMPAL** - Ирина Щербина, старший специалист Всемирного банка по государственному сектору |
| 09.30-10.15 | **Презентация 7: Всемирный банк – Новая методология планирования государственных инвестиций: Система определения приоритетов в развитии инфраструктуры (IPF) –** Дарвин Марчело, старший экономист Всемирного банка по развитию инфраструктуры |
| 10.15-10.45 | Перерыв |
| 10.45-11.15 | **Презентация 8: ОЭСР – Тенденции в управлении государственными инвестициями и определении их приоритетности в странах ОЭСР,** Юнг Мин Парк, старший аналитик по вопросам политики, отдел бюджетирования и государственных расходов ОЭСР |
| 11.15-12.30 | **Вопросы группе докладчиков** |
| 12.30-14.00 | Обед  |
| 14.00-15.30 | **Мини-презентации практики стран PEMPAL (по 15 минут каждая) в области бюджетирования капитальных затрат /государственных инвестиций по конкретным подтемам** * **Презентация 9: ХОРВАТИЯ - Вопросы, относящиеся к оценке эффективности и определению приоритетности капитальных расходов,** Невенка Бркич и Младенка Карачич, Министерство финансов Хорватии
* **Презентация 10: БОЛГАРИЯ - Вопросы, относящиеся к роли независимых бюджетно-налоговых институтов в контексте капитального бюджетирования**, Эмиль Нургалиев, Министерство финансов Болгарии
* **Презентация 11: Босния и Герцеговина - Роль резервных фондов/суверенных фондов в капитальном бюджетировании**, Эдвин Гранич, Федеральное Министерство финансов Боснии и Герцеговины
* **Презентация 12: Российская Федерация - Роль частного сектора в капитальном бюджетировании**, Андрей Панин, Министерство финансов Российской Федерации
 |
| 15.30-16.15 | **Вопросы группе докладчиков** |
| 16.15-17.00 | **Короткая заключительная презентация об основных тенденциях и проблемах в странах PEMPAL** – 2-3 минуты на каждую страну |
| 19.00 | Ужин в отеле |

**День 3 - 20 марта (среда). Заседание ведет Рабочая группа БС по программно-целевому бюджетному планированию**

Ведущие: Николай Бегчин (член исполнительного комитета БС, Министерство финансов Российской Федерации), Найда Чаршимамович Вукотич (консультант по управлению государственными финансами, член ресурсной группы БС, Всемирный банк).

|  |  |
| --- | --- |
| Время | Мероприятие |
| 8.30-9.15 | **Введение в тему дня** **Презентация 13: РГПЦБ – Актуальная информация о ходе деятельности и планах на будущее Рабочей группы по вопросам программно-целевого бюджетного планирования,** Николай Бегчин, член исполнительного комитета БС, заместитель директора Департамента бюджетной политики и стратегического планирования Министерства финансов Российской Федерации |
| 9.15-10.00 | **Презентация 14: РГПЦБ – Презентация итогов проведенного ОЭСР Обследования практики бюджетирования, ориентированного на результат, 2018 года по странам PEMPAL в сравнении с результатами по странам ОЭСР** –Найда Чаршимамович Вукотич, консультант по управлению государственными финансами, член ресурсной группы БС, Всемирный банк |
| 10.00-10.45 | **Вопросы группе докладчиков**  |
| 10.45-11.15 | Перерыв |
| 11.15-12.00 | **Презентация 15: ОЭСР – Тенденции и лучшая практика проведения обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР,** Юнг Мин Парк, старший аналитик по вопросам политики, отдел бюджетирования и государственных расходов ОЭСР |
| 12.00-12.30 | **Презентация 16: РГПЦБ** – **Презентация, посвященная практике, проблемам и планам стран PEMPAL в отношении проведения обзоров бюджетных расходов,** Найда Чаршимамович Вукотич, консультант по управлению государственными финансами, член ресурсной группы БС, Всемирный банк |
| 12.30-13.00 | **Вопросы группе докладчиков** |
| 13.00-14.30 | Обед  |
| 14.30-16.30 | **Обсуждение проблемных вопросов и трудностей, связанных с обзорами бюджетных расходов** (параллельные обсуждения тем, предложенных участниками, в группах, сформированных по возможности с учетом знания языка общения) * **Обсуждение двух вопросов.** Участники разбиваются на группы по принципу знания языка для обсуждения двух вопросов (вопросы определяются на основе предложений членов, поступивших в ходе предварительного опроса, и рассылаются по электронной почте за несколько дней до заседания). В начале обсуждения назначаются секретарь и докладчик.

**С 15.30 подается кофе (в зале заседания или поблизости)** |
| 16.30-17.00 | **Групповые выступления членов PEMPAL** по итогам обсуждений в группах 1, 2 и 3 (5-8 минут на каждое выступление) |
| 19.00 | Ужин в отеле  |

**День 4 – 21 марта (четверг) – полдня, отведенные Рабочей группе БС по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета, и культурная программа, организованная Министерством финансов Республики Узбекистан**

|  |  |
| --- | --- |
| 9.00-10.30 | **Семинар «Партисипаторное/ инициативное бюджетирование».** Ведущий семинара – Иван Шульга, руководитель проекта «Поддержка местных инициатив в России» (ППМИ)  |
| 10.30-11.00 | Перерыв |
| 11.00-12.30 | **Семинар «Партисипаторное/ инициативное бюджетирование»** - продолжение**.** Ведущий семинара – Иван Шульга, руководитель проекта «Поддержка местных инициатив в России» (ППМИ)  |
| 12:30-13:30 | Обед в отеле |

14.00-17.00 **Культурная программа, организованная принимающей стороной**

18.00 **Ужин организованный Министерством финансов Республики Узбекистан**

**Отъезд участников – вечер 21 марта/утро 22 марта**