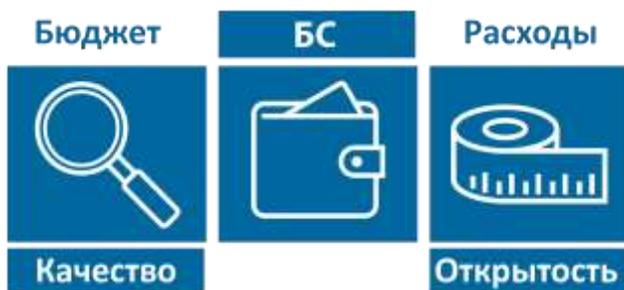


ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ БС 2021ФГ

ОТЧЁТ ПО ИТОГАМ МЕРОПРИЯТИЯ



Бюджетное сообщество РЕМ PAL
Ежегодное пленарное заседание БС 2021 года
Резюме
19-20 мая 2021

ИЮНЬ 2021

Copyright © 2020 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакая часть настоящей публикации не может воспроизводиться, передаваться или распространяться в любой форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL за исключением случаев некоммерческого использования, разрешенных законом об авторском праве. Для внесения любых изменений в руководство по соглашениям о сотрудничестве, представленное в этой публикации, требуется ссылка на то, что эта публикация использовалась и что она была изменена. Контактная информация: kmalafeeva@worldbank.org.



Бюджетное сообщество (БС)

Тел: +7 495 745 70 00 доб. 2038 или +7 499 921 20
38

Е: BCOP@worldbank.org

W: www.pempal.org

Страница | 2

Содержание

Информация о РЕМПАЛ и БС.....	4
Цели и структура заседания.....	5
Доклад Председателя БС о прошедших мероприятиях	7
Бюджетирование, ориентированное на результат	8
Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета	8
Предварительные результаты опроса, посвящённого практике проведения обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР и РЕМПАЛ	12
Новые тенденции в сфере УГФ.....	17
Влияние Covid-19 на налогово-бюджетную политику и ПЦБ	17
Климатическая маркировка бюджета	20
Открытость бюджета	25
Механизмы инициативного (партисипаторного) бюджетирования, рекомендуемые министерствам финансов стран	Error! Bookmark not defined.
Прозрачность мер реагирования на Covid-19, предпринятых в налогово-бюджетной сфере.....	28
Механизмы вовлечения молодёжи в практику ПБ	30
Планирование деятельности БС в 2022 ФГ	32



Информация о PEMPAL и БС

Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL) является многосторонней платформой, содействующей передаче профессионального опыта и знаний в среде специалистов-практиков в области государственных финансов из стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Деятельность PEMPAL организована в рамках трёх тематических практикующих сообществ (ПС): 1) Бюджетного (БС), 2) Казначейского (КС) и 3) Сообщества по внутреннему аудиту (СВА). Основными донорами и партнёрами по развитию являются Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам (SECO), Министерство финансов Российской Федерации, Европейская комиссия (ЕК) и Всемирный банк (ВБ).

Основная задача БС – оказывать поддержку министерствам финансов стран-участниц в осуществлении реформ, направленных на укрепление бюджетной методологии, планирования и прозрачности в интересах повышения эффективности и подотчётности в бюджетной сфере. Взаимное обучение является основным инструментом, используемым в работе платформы. Совместная работа в очном и виртуальном режимах позволяет участникам обмениваться знаниями и вырабатывать подходы к решению общих проблем в области УГФ. Планы деятельности БС включают в себя создание знаний и обмен ими посредством очных учебных мероприятий, виртуальных встреч и учебно-ознакомительных поездок, а также путем разработки продуктов знаний. Мероприятия БС проводятся в соответствии с планами деятельности, формируемыми по инициативе представителей стран-членов и направленными на решение приоритетных задач министерств финансов стран-членов в области бюджетной реформы.

В составе БС действуют две постоянные Рабочие группы: Рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) и Рабочая группа по программно-целевому бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (РГПЦБ). Члены БС представляют 21 страну из региона ЕЦА: Албанию, Азербайджан, Армению, Белоруссию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Грузию, Казахстан, Косово, Кыргызскую Республику, Республику Северная Македония, Молдову, Российскую Федерацию, Румынию, Сербию, Таджикистан, Турцию, Украину, Узбекистан, Хорватию и Черногорию. Членами сообщества обычно являются должностные лица среднего и высокого уровня, представляющие подразделения бюджетного планирования или бюджетной методологии/политики в министерствах финансов.

Бюджетное сообщество РЕМПАЛ
ЕЖЕГОДНОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ 2021ФГ
19-20 мая 2021 г.

Резюме



Цели и структура заседания

19-20 мая 2021 г. БС провело своё ежегодное пленарное заседание 2021 финансового года (ФГ). Заседание прошло в режиме видеоконференции; его вели Ирина Щербина, координатор Ресурсной группы БС и старший специалист Всемирного банка в области государственного сектора; Марина Тихонович, заместитель начальника департамента бюджетной политики Министерства финансов Белоруссии, председатель БС и руководитель РГБГП, и Николай Бегчин, начальник департамента программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов Министерства Финансов Российской Федерации, заместитель председателя БС и руководитель РГПЦБ. Данное мероприятие позволило членам БС рассмотреть и обсудить подходы и тенденции, касающиеся приоритетных сфер бюджетирования, а также новые темы, ознакомиться с продуктами знаний, которые были подготовлены Рабочими группами БС, и приступить к планированию мероприятий на 2022 ФГ. Тематика заседания была посвящена обзорам бюджетных расходов, участию общественности в бюджетировании, практике маркировки климатических расходов, а также обобщению извлечённых уроков и анализу мер бюджетного реагирования на Covid-19. Материалы заседания доступны на [вебсайте РЕМПАЛ](#).

Формат проведения заседания предусматривал две виртуальные сессии в течение двух следующих друг за другом дней. Содержание мероприятия в целом следовало формату предыдущих пленарных заседаний БС: разные части программы были посвящены вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, и открытости бюджета; эти приоритетные темы освещались представителями соответствующих Рабочих групп. В рамках каждой из этих тем часть программы была отведена рассмотрению возможных последствий пандемии COVID-19 и новых тенденций в бюджетировании и бюджетно-налоговой политике, включая маркировку климатических расходов. Кроме того, участников пленарного заседания проинформировали о деятельности БС в 2020 ФГ и 2021 ФГ, а также о мероприятиях, запланированных на 2022 ФГ.

Заседание открыл Дэниел Бойс, руководитель Глобальной практики Всемирного банка в области государственного управления и член Координационного комитета REMPLAL. Он отметил, что вопросы, вынесенные на рассмотрение заседания, своевременны и актуальны с учётом возможного продолжения давления на бюджет в сочетании с необходимостью повышать качество государственных услуг, а также прозрачность и подотчётность в области государственных расходов. Г-н Бойс подчеркнул важность обсуждения практики маркировки климатических расходов бюджета: благодаря эффективным системам климатического бюджетирования можно обеспечить увязку стратегий, институтов и государственных расходов в интересах достижения зелёного экономического роста и решения климатических проблем, стоящих перед странами. В заключение он поблагодарил членов БС за активную работу, отметив, что сохраняющийся интерес и активное участие в мероприятиях БС (невзирая на то, что в прошлом году пришлось перейти на полностью виртуальный формат, а нагрузка на ответственных за планирование бюджета выросла) ясно указывают на то, что REMPLAL and БС по-прежнему крайне актуальны и востребованы их членами.

В своём вступительном слове г-жа Щербина сообщила, что на заседании присутствуют 69 участников, 59 из которых представляют 16 стран БС (Албания, Армения, Азербайджан, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Болгария, Кыргызская Республика, Косово, Молдова, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Турция, Украина, Узбекистан и Хорватия). Г-жа Щербина также представила Ричарда Аллена, известного международного эксперта, который будет выступать в качестве тематического советника БС по стратегическим вопросам в составе Ресурсной группы БС. Г-н Аллен на протяжении всего заседания делился своими соображениями. Аналогичную роль в составе Ресурсной группы БС выполнял г-н Айвор Бизли, старший специалист Всемирного банка в области государственного сектора, который выступил с докладом.

Доклад Председателя БС о прошедших мероприятиях

На первой сессии г-жа Тихонович, председатель БС, представила обзор мероприятий БС, проведённых в 2020 ФГ и 2021 ФГ. Она поприветствовала всех участников и сообщила новым коллегам о существующих информационных материалах о БС, в том числе - [Информационная брошюра БС \(BCOP Fact Sheet\)](#) и актуализированный [Перечень ресурсов БС со ссылками на материалы в разбивке по темам \(2011-2021\)](#), а также [Стратегия РЕМПАЛ](#) и [Годовые отчёты РЕМПАЛ](#). В совокупности с июня 2019 по май 2021 года в 14 мероприятиях БС приняли участие 199 представителей из 20 стран-участниц БС; в число этих мероприятий вошли два тематических заседания БС, шесть семинаров Рабочих групп БС и шесть мероприятий в рамках сетевого обмена/участия представителей БС в мероприятиях, проводившихся организациями-партнёрами или министерствами финансов стран-участниц. Г-жа Тихонович обсудила влияние Covid-19 на работу министерств финансов в разных странах мира: нагрузка на них выросла беспрецедентно из-за необходимости осуществлять на практике меры реагирования со стороны правительства, призванные поддержать наиболее пострадавшие секторы и группы населения, а также смягчить последствия падения доходов. Она пояснила, каким образом БС перешёл к работе полностью в виртуальном формате, и как рассматривал (и продолжает рассматривать в ходе текущего заседания) вопросы, связанные с влиянием Covid на общую тематику бюджетирования и на конкретные темы, которыми занимаются Рабочие группы БС.

Несмотря на виртуальный формат работы, деятельность БС в 2020 ФГ и 2021 ФГ активизировалась. За этот период было подготовлено больше продуктов знаний БС, чем когда бы то ни было; при этом масштабы участия членов сообщества в части сбора данных о разных аспектах практики бюджетирования были наиболее значительными. В 2020 ФГ были подготовлены два масштабных аналитических продукта знаний: [«Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры расходов: текущая практика, проблемы и рекомендации»](#) и [«Участие общественности в бюджетно-налоговой политике и бюджетном процессе - создание и/или укрепление соответствующих механизмов в странах РЕМПАЛ»](#). В настоящее время завершается работа ещё над двумя продуктами знаний (их окончательные варианты были представлены на заседании и доступны на вебсайте мероприятия): [«Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета»](#) и [«Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран для содействия инициативному бюджетированию на региональном уровне и для разработки проектов инициативного бюджетирования на национальном уровне»](#). К концу 2021 ФГ будет подготовлен ещё один продукт знаний меньшего объёма (его предварительная редакция была представлена на заседании) [«Механизмы вовлечения молодежи в практику инициативного бюджетирования»](#). Заключительный продукт знаний, работа над которым началась в 2021 ФГ, [«Тенденции в проведении обзоров](#)

[расходов в странах PEMPAL: сравнение с тенденциями в странах ОЭСР»,](#) будет завершён в начале 2022 ФГ.

Бюджетирование, ориентированное на результат

Первая часть Дня 1 пленарного заседания была посвящена тематике РГПЦБ - бюджетированию, ориентированному на результат. Нина Хаджоян, консультант РГПЦБ по тематическим вопросам и член Ресурсной группы БС, представила новый продукт знаний (ПЗ) [«Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета»](#). Г-н Аксель Матот, старший советник по вопросам политики из управления бюджетирования и государственных расходов ОЭСР, и г-жа Наида Чарсимамович Вукотич, член Ресурсной группы БС и консультант на уровне сети PEMPAL, познакомили участников с предварительными результатами проводившегося в начале 2021 года опроса, который был посвящён практике проведения обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР и PEMPAL, соответственно.

Проведение быстрых обзоров бюджетных расходов для выявления мер по обеспечению сбалансированности бюджета

Г-жа Хаджоян представила ПЗ РГПЦБ, посвящённый быстрым обзорам бюджетных расходов (БО), в том числе общую информацию и концепцию, инструментарий для проведения, процессы, основные сферы расходов, в отношении которых проводятся обзоры, рекомендации и общий контекст реагирования на кризис и обеспечения устойчивости, в котором следует рассматривать БО. Цель ПЗ состояла в том, чтобы помочь странам-участницам PEMPAL разработать методологии и инструментарий для внедрения ОБР в качестве меры оперативного реагирования на кризис, вызванный Covid-19 (и аналогичные ему). Методология и источники данных включали в себя кабинетное исследование в сочетании с интервью с экспертами и некоторыми должностными лицами стран, а также обследование стран PEMPAL, проводившееся в ограниченном масштабе.

Сходства и различия между традиционными обзорами бюджетных расходов и БО согласно определениям, принятым РГПЦБ для целей данного ПЗ, приведены на Рисунке 1. Была представлена информация о подходах и трудностях, связанных с обеспечением сбалансированности бюджета в 2020 году, полученная по итогам обследования стран PEMPAL. Среди реализованных мер – обзор государственных программ, корректировка государственных инвестиций, создание резервного фонда, пересмотр методологии расчёта лимитов базовых расходов и заимствования. Наиболее часто применялись следующие меры экономии: сокращение административных расходов государственных ведомств,

сокращение заявок на новое финансирование и дискреционные расходы, государственных инвестиций, а также сокращение избыточных расходов, - например, на проведение спортивных и культурных мероприятий и празднований. В качестве общих проблем указывались крайне ограниченное время, нехватка потенциала, отсутствие методологии и инструментов, отсутствие сотрудничества со стороны отраслевых министерств, а также отсутствие необходимой нормативной базы.

Рисунок 1: Концепция охвата БО, принятая в ПЗ



Общие черты		
Цели	<ul style="list-style-type: none"> Критически важные элементы и улучшение качества программ максимальный общий фискальный контроль и повышение эффективности расходов 	
Размер	<ul style="list-style-type: none"> Эффективность и результативность 	
Формат	<ul style="list-style-type: none"> Обзор не ограничивается анализом долгосрочных расходов, он предусматривает пересмотр базовых расходов 	
Особенностные черты		
	Традиционный ОР	БО
Период реализации	<ul style="list-style-type: none"> Может продолжаться до 1 года и больше в стадии разработки и реализации 	<ul style="list-style-type: none"> В начале должен быть завершён в течение 1-2 месяцев с минимальным сроком на разработку (около 2 недель)
Процессы	<ul style="list-style-type: none"> Более широкое использование формальных процессов и процедур, которые обычно требуют больше времени 	<ul style="list-style-type: none"> По возможности неформальные и упрощённые
Инструментарий / анализ	<ul style="list-style-type: none"> Углублённый анализ, может использоваться сочетание простых и сложных инструментов (таких как деревья-плоты, анализ «звонков-эффективности», анализ организационных и бизнес-процессов, анализ проектов и ДТ и т.д.) 	<ul style="list-style-type: none"> Используются сравнительно простые инструменты на основе использования традиционных ОР, дополняемый анализ структурных аспектов бюджета, анализ исключений и ошибок, обзор целей и задач программ с учётом соответствующих программных
Цели и бюджетный цикл	<ul style="list-style-type: none"> Может быть интегрирован в бюджетный процесс, а также использоваться вне регулярного цикла планирования бюджета 	<ul style="list-style-type: none"> В первую очередь предназначены для применения за рамками регулярного бюджетного цикла
Охват	<ul style="list-style-type: none"> Может быть общим или целевым 	<ul style="list-style-type: none"> Общий
Направленные приоритеты	<ul style="list-style-type: none"> Эффективность программ обычно оценивается с точки зрения существующих государственных приоритетов, устанавливаемых в рамках регулярных процессов разработки стратегии или бюджета. 	<ul style="list-style-type: none"> Проводится в ситуациях, которые часто требуют быстрого пересмотра государственных приоритетов.

В рамках ПЗ был предложен конкретный пример возможного процесса БО, который страны РЕМПАЛ могли бы рассмотреть при разработке собственных БО; при этом подчеркивается, что объём и порядок проведения обзора должны учитывать специфику и условия каждой страны. БО предусматривает две стадии: i) проведение подготовительной работы и формирование ключевых параметров обзора и ii) проведение обзора и утверждение сокращений расходов / перераспределения средств. На первой стадии до всех отраслевых министерств доводится заявление о решении правительства относительно политики и технических аспектов БО (включая пересмотренные приоритетные направления бюджетных расходов, приоритетные сферы для возможного сокращения/перераспределения средств и/или защищённые статьи (при их наличии), а также целевые значения объёмов сокращений/перераспределения в процентном/стоимостном выражении) и техническое задание (ТЗ) на проведение

БО. На второй стадии готовятся рекомендации по сокращению расходов и перераспределению средств, краткий доклад с обоснованием рекомендаций и принимается решение о сокращении расходов/перераспределении средств. Также были представлены возможная структура и компетенции ключевых участников процесса БО (см. Рисунок 2) с обозначением роли правительства, координационной группы и рабочих групп по проведению БО.

Рисунок 2: Возможная структура и компетенции участников БО

Организация	Члены	Компетенции
Правительство	Премьер-министр, отраслевые министры и руководители отдельных государственных ведомств	<p>Принятие решений:</p> <ul style="list-style-type: none"> - о пересмотренных приоритетах по расходам; - целевом или ориентировочном уровне экономии средств (если применимо); <p>Утверждение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ключевых дат процесса БО; рекомендаций по итогам проведения обзора; - специальных требований по процессу.
Координационная группа (КГ)	Заместитель министра, отвечающий за бюджетное планирование, директор/руководитель подразделения бюджетного планирования, бюджетные аналитики, консультант	<ul style="list-style-type: none"> - Рекомендации относительно ориентировочного уровня экономии, приоритетов и исключений; - предложение ключевых дат процесса БО комитету по расходам; - доведение информации о состоянии бюджета отраслевым министерствам / государственным ведомствам; - консультирование и поддержка рабочих групп по проведению обзора расходов на протяжении всего процесса; - подготовка технического задания по проведению обзора; - рассмотрение предложений РГО, подготовка сводного отчета по итогам БО для комитета по расходам (КР).
Рабочие группы по проведению обзора расходов (РГО)	Заместитель директора/руководителя подразделения бюджетного планирования (ЦББ), бюджетный аналитик ЦББ, ответственный специалист по бюджетному планированию (ОМ) и специалист по координации политики (ОМ), консультант (ЦББ), консультант (ОМ)	<ul style="list-style-type: none"> - Анализ расходов и выявление возможностей для экономии; - подготовка отчетов о проведении обзора расходов и соответствующих планов действий.

Были рассмотрены варианты инструментария для проведения БО и приведены соответствующие примеры. Для стадии 1 такие инструменты включают в себя опросник для первоначального анализа («скрининга») расходов,

анализ отклонений бюджета, сравнительный анализ расходов на программы и полученных результатов, сопоставление административных расходов министерств/ведомств и их относительной численности, анализ дискреционных трансфертов. На стадии 2 возможный инструментарий включает в себя дерево принятия решений при обзоре программ, проверку на актуальность и необходимость (соответствие приоритетам правительства и общественными потребностям, воздействие внешних факторов и возможного пересмотра расходов, эффективность и результативность) и анализ предлагаемых вариантов экономии. Возможные области расходов для проведения БО включают в себя административные расходы государственных ведомств, фонд оплаты труда (ФОТ) государственных служащих, расходы на капитальные проекты, а также избыточные расходы (такие как расходы, связанные с проездом и размещением, проведением праздников, массовых культурных и спортивных мероприятий, очным обучением, рекламными мероприятиями, и пр.). При этом подчёркивалась важность тщательного анализа расходов на ФОТ и капитальные проекты. Возможные меры по экономии средств на ФОТ госслужащих могут включать в себя введение временного моратория на наём новых сотрудников, пересмотр положений контрактов и ограничение на выплату премий и повышение заработной платы. Любые другие сокращения и меры экономии в отношении ФОТ (такие как сокращение базовой численности государственных служащих и/или снижение размера их заработной платы) потребуют тщательного функционального и организационного анализа; решения по ним не могут приниматься по итогам БО. К любым корректировкам расходов на осуществление капитальных проектов в ходе БО также следует подходить избирательно и внимательно. В ходе выступления были представлены примерные критерии и дополнительные соображения. Существенную экономию потенциально способны дать действия, связанные с закупками, льготами и трансфертами, а также обслуживанием долга, так как в этих сферах используются значительные объёмы средств; при этом такие действия требуют детального анализа, который невозможно выполнить в сжатые сроки, отведённые на осуществление БО.

В ПЗ представлены двенадцать рекомендаций, которые предлагается учитывать при проведении БО. Они приведены на Рисунке 3 и касаются процессов, инструментов и фокусных направлений БО. В заключение презентации докладчик представил соображения, которые касаются реагирования на кризис в более широкой перспективе и мер по обеспечению устойчивости. Среди них – меры, дополняющие БО, а также меры, призванные повысить устойчивость к потрясениям. В ходе обсуждения, которое развернулось по окончании доклада, участники рассмотрели роль отраслевых министерств/ведомств, чьи расходы анализируются в ходе обзоров, в формулировании предложений по экономии средств. Кроме того, участники заседания более детально остановились на различиях традиционных ОБР и БО, важности тщательного анализа капитальных расходов в рамках БО и на этапе восстановления после кризиса.

Рисунок 3: Рекомендации по БО

Политические

R1: Обеспечить политическую поддержку процесса обзора расходов со стороны высших органов власти на всём его протяжении

R2: Вовлечь отраслевые министерства и государственные ведомства в диалог с ЦБВ и правительством

R3: Проводить консультации с группами ведомств или министерств для достижения сквозных целей, например, по защите здоровья населения или укреплению систем социальной защиты в условиях кризисов, подобных тем, что вызваны пандемией COVID-19.

Политические и технические

R4: Закрепить методологию и процесс проведения быстрого обзора расходов постановлением правительства или законодательным актом, включив в него методические указания и шаблоны.

R5: В самом начале процесса определить и довести до сведения заинтересованных сторон приоритетные направления расходов, а также выявить низкоприоритетные направления.

Технические

R6: Использовать простые инструменты из общего инструментария обзора расходов для выполнения БО.

R7: Включать обязательные вопросы о стратегической целесообразности и операционной эффективности, на которые должны быть даны ответы при проведении обзоров расходов и рассматривать возможность совмещения целевых (вертикальных) отраслевых или ведомственных обзоров с общими или горизонтальными обзорами для максимизации выгод, получаемых при обзоре расходов.

R8: Вовлекать в процесс обзора расходов внешних экспертов для получения консультаций по техническим вопросам и помощи в применении аналитических инструментов.

Фокусные направления

R9: Использовать комплексный, но относительно поверхностный подход при проведении быстрого обзора расходов.

R10: Придерживаться выборочного продуманного подхода при принятии решений о сокращении или переносе на более поздний срок капитальных расходов.

R11. Анализировать административные и операционные расходы отраслевых министерств и государственных ведомств (а не заработную плату персонала) для выявления возможностей сокращения / перераспределения расходов.

R12. Воздерживаться от существенных сокращений заработной платы в системе государственной службы, но при этом рассматривать возможность введения ограниченного набора временных ограничений, в частности приостановки найма новых сотрудников и повышения заработной платы, а также добровольного отказа должностных лиц от части вознаграждения за труд и пересмотра назначения премий.

Предварительные результаты опроса, посвящённого практике проведения обзоров бюджетных расходов в странах ОЭСР и PEMPAL

Г-н Матот представил предварительные результаты обследования ОЭСР 2020 года, посвящённого практике проведения обзоров бюджетных расходов (ОБР). В своём выступлении он остановился на эволюции ОБР в странах ОЭСР, целях и тематике ОБР, ответственных за принятие решений структурах, сложностях, связи с бюджетным процессом и на том, как в ОБР отражаются возможные последствия Covid-19. Секретариат ОЭСР проводил это обследование в конце 2020-начале 2021 года; его результаты будут использованы для подготовки нового доклада, посвящённого передовой практике проведения ОБР, который будет подготовлен ОЭСР.

За последнее десятилетие выросло число стран ОЭСР, проводящих ОБР; изменились и цели их проведения. Число стран ОЭСР, проводящих ОБР, выросло с 16 в 2011 году до 31 (из 37 стран) в 2020 году. Цели ОБР сместились: если ранее основное внимание было посвящено обеспечению экономии средств, то теперь акцент ставится на повышении эффективности стратегий и программ. Примеры тематики/типов расходов, в отношении которых выполняются ОБР, можно найти в самых разных секторах; в частности, можно указать сферы

здравоохранения, социальной защиты, экономики и образования.

Организационное оформление и функции при проведении ОБР также претерпели изменения; при этом основные сложности в странах ОЭСР связаны с получением информации об эффективности, дефицитом квалификации и времени, а также ролью отраслевых министерств, ведомств, выступающих в качестве объектов обзоров. В 23 из 31 страны ОЭСР, которые проводят ОБР, имеются специальные подразделения, выполняющие эту функцию (как правило, в структуре министерств финансов); в 19 странах созданы координационные советы и рабочие группы. Процесс принятия решений на ключевых этапах проведения ОБР (утверждение тематики, утверждение ТЗ и окончательное решение по отчёту ОБР) в странах ОЭСР предусматривает важную роль Кабинета/правительства; кроме того, существенную функцию выполняют совместно министр финансов и отраслевые министры. К числу основных сложностей относятся недостаточное качество или отсутствие информации/данных об эффективности (см. 4а). Также среди сложностей во многих странах ОЭСР отмечались нехватка времени и недостаточная заинтересованность и координация со стороны объектов ОБР.

Рисунок 4а: Основные сложности для проведения эффективных ОБР в странах ОЭСР, 2020 г.



В большинстве стран ОЭСР результаты ОБР так или иначе учитываются в бюджетном процессе; при этом почти в 70% стран полагают, что значение ОБР повысилось вследствие пандемии Covid-19. Чаще всего результаты ОБР учитываются в процессе переговоров по годовому бюджету. Отраслевые

министерства также используют итоги ОБР при подготовке бюджетных заявок. В 18 странах ОЭСР решения, принимаемые по итогам ОБР, влекут за собой непосредственные изменения в годовом бюджете в отношении всех или почти всех утверждённых мер. В 24 странах ОЭСР полагают, что в среднесрочной перспективе станет выше значение ОБР как средства достижения двух целей: обеспечения увязки расходов с приоритетами правительства и контроля уровня расходов.

Г-жа Чаршимамович Вукотич представила предварительные результаты обследования практики применения ОБР в странах РЕМПАЛ, которое проводилось в начале 2021 года и в общем следовало методике обследования ОЭСР. Структура её выступления во многом повторяла структуру выступления г-на Матот, посвящённого результатам обследования стран ОЭСР. Сначала докладчица познакомила слушателей с общим контекстом обследования стран РЕМПАЛ и применявшейся методологией. Целью было получить представление о текущих практических методах, сложностях и планах в сфере ОБР; предусматривалась возможность сравнительного анализа стран РЕМПАЛ со странами ОЭСР, а также мониторинга изменений, происходящих со временем (данные предыдущего обследования ОБР, использовались при подготовке масштабного ПЗ РГПЦБ, опубликованного в середине 2020 г.). Обследование стран РЕМПАЛ проводилось в феврале-марте 2021 г. Его ограничение обусловлено тем, что полученные данные основаны на оценке самих стран-участниц опроса. В апреле-мае 2021 г. была проведена очистка данных, однако внешней их проверки не выполнялось. Анкета для стран РЕМПАЛ в значительной степени основана на анкете, использовавшейся ОЭСР (Секретариат ОЭСР любезно предоставил её РГПЦБ в рамках действующего сотрудничества с ОЭСР), однако она была скорректирована и расширена РГПЦБ и членами Ресурсной группы БС, чтобы отразить специфику систем/практических методов, используемых в странах РЕМПАЛ, а также с целью сбора дополнительной информации в интересах взаимного обучения. В опросе участвовали 17 стран БС: Армения, Азербайджан, Белоруссия, Босния и Герцеговина, Болгария, Грузия, Косово, Киргизская Республика, Северная Македония, Молдова, Румыния (через ОЭСР), Россия, Таджикистан, Турция, Украина, Узбекистан и Хорватия.

Количество проводимых ОБР существенно выросло. В большинстве стран РЕМПАЛ ОБР по-прежнему не являются нормой, однако 16 из 17 стран сообщают о том, что провели или планируют провести ОБР. Количество стран РЕМПАЛ, проводящих ОБР, возросло с 1 в 2016 г. до 4 в 2018 г. и 10 стран, которые сообщают о проведении ОБР в полном объёме или частично на конец 2020 года: Россия, Украина, Болгария, Молдова, Узбекистан, Белоруссия, Таджикистан, Хорватия, Северная Македония и Румыния. В Белоруссии и Таджикистане обзоры расходов были проведены международными организациями; роль должностных лиц государства была крайне ограниченной. Из числа стран, которые сообщают о намерениях провести ОБР, в некоторых имеются конкретные планы на этот счёт, - например, в Азербайджане, Турции и Армении.

В настоящее время основное внимание в рамках ОБР как в странах ОЭСР, так

и в странах РЕМПАЛ уделяется задаче повышения эффективности программ и стратегий. Страны РЕМПАЛ указывают эффективность в качестве наиболее приоритетной цели ОБР; за ней следует задача увязки расходов с приоритетами правительства. Наименьшую приоритетность имеет задача обеспечения экономии средств/контроля общего уровня расходов. В странах РЕМПАЛ наиболее распространены темы ОБР, связанные с обширной сферой экономических вопросов (17 из 66 ОБР в 10 странах в 2016-2021 гг.) и образованием (13 ОБР).

Организация и функциональные роли в рамках ОБР в странах РЕМПАЛ отличаются от таковых в странах ОЭСР. Из 10 стран РЕМПАЛ, которые сообщили о том, что проводили ОБР, только Румыния сообщает о создании отдельного подразделения, ответственного за проведение ОБР; остальные страны (кроме Белоруссии и Таджикистана) имеют рабочие группы по проведению ОБР (6 из 10), а также координационный совет. На ключевых этапах ОБР важную роль в принятии решений во всех странах РЕМПАЛ играют Кабинет/правительство; при этом роль отраслевых министерств не столь значительна, как в странах ОЭСР. Основные сложности для стран РЕМПАЛ связаны с тем, что внедрение ОБР в них находится на раннем этапе; к этим сложностям относятся технические и методологические вопросы, а также вопросы, связанные с политической и институциональной поддержкой (см. Рисунок 4б).

Рисунок 4б: основные сложности для проведения эффективных ОБР в странах РЕМПАЛ, 2020



8

Связь рекомендаций по итогам ОБР с бюджетным процессом в странах РЕМПАЛ является преимущественно косвенной; при этом 95% стран полагают, что значение ОБР повысится в связи с Covid-19. 8 стран РЕМПАЛ сообщают, что в бюджетном процессе учитываются рекомендации по крайней мере некоторых ОБР. Главным образом это происходит в ходе переговоров по бюджету или в виде использования результатов ОБР отраслевыми министерствами при подготовке ими своих бюджетных заявок. 16 из 17 опрошенных стран РЕМПАЛ считают, что значение ОБР в среднесрочной перспективе повысится, и что цели увязки расходов с приоритетами правительства и контроля уровня расходов также станут более важными.

Г-жа Чаршимамович Вукотич представила дальнейшие шаги РГПЦБ в части анализа и представления данных, полученных в ходе обследования. РГПЦБ представит ключевые вопросы/данные на заседании руководителей ведомств, ответственных за бюджет, из стран ОЭСР Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, которое состоится 24 июня 2021 года. В начале 2022 ФГ, когда РГПЦБ получит доступ к данным ОЭСР, этой рабочей группой будет подготовлен краткий продукт знаний: *«Тенденции в практике проведения обзоров бюджетных расходов в странах РЕМПАЛ в сравнении со странами ОЭСР».*

Участники заседания провели краткое обсуждение предварительных результатов обследования практики ОБР. В обсуждении затрагивалась типовая практика определения охвата ОБР с точки зрения доли общих расходов, увязка процесса ОБР с обычным бюджетным процессом, а также анализ воздействия ОБР с учётом его результатов, квалификации и времени, необходимых для их выполнения. Также подчёркивалась важность учёта исходного уровня расходов и информации об эффективности.

Новые тенденции в сфере УГФ

Вторая часть Дня 1 пленарного заседания была посвящена рассмотрению новых тенденций в бюджетировании. С возможным влиянием Covid-19 на бюджетно-налоговую политику и практику программно-целевого бюджетирования (ПЦБ) аудиторию познакомил Айвор Бизли, старший специалист Всемирного банка в области государственного сектора; практика маркировки расходов, направленных на борьбу с изменением климата, была представлена Ксенией Киршхофер, специалистом Всемирного банка по вопросам государственного управления.

Влияние Covid-19 на налогово-бюджетную политику и ПЦБ

В основе доклада г-на Бизли лежал результат исследования, выполненного подразделением Всемирного банка, которое занимается проблемами налогово-бюджетной политики и устойчивого роста. Меры реагирования на Covid-19 анализировались с разных точек зрения; также был проведен моментальный виртуальный опрос участников заседания, которым было предложено оценить мнение стран PEMPAL о том, как Covid-19 сказался на практике программно-целевого бюджетирования (ПЦБ). Докладчик рассмотрел масштабы мер реагирования на Covid-19, ключевые характеристики таких мер с точки зрения выбора и разработки политики, перспективы восстановления, а также вопросы, связанные с бюджетной консолидацией и перспективами для ПЦБ.

Между уровнем благосостояния стран и масштабами предпринимаемых мер в области бюджетно-налоговой политики имеется тесная корреляция. В развитых странах объёмы поддержки, обусловленные Covid-19, достигали 20% ВВП, а в развивающихся странах с низким уровнем дохода – 2 процентов. В менее экономически благополучных странах меры реагирования правительства были сосредоточены на стороне доходов; в более развитых они в той же мере осуществлялись и на стороне расходов. Данные по 203 странам, собранные с применением методологии Всемирного банка, говорят о том, что многие страны PEMPAL реализовали широкие меры реагирования (Азербайджан, Болгария, Грузия, Российская Федерация, Сербия, Украина), схожие с теми, что использовались в развитых странах; в меньшем числе стран (например, в

Белоруссии и Кыргызской Республике) меры имели более узкий характер. На Рисунке 5 показаны наиболее часто применявшиеся меры в области бюджетно-налоговой политики.

Рисунок 5: Меры реагирования на Covid-19, предпринимаемые в области налогово-бюджетной политики, по регионам

Восточная Азия и Тихоокеанский регион (EAP)	Регион Европы и Центральной Азии (ECA)	Латинская Америка и страны Карибского бассейна (LAC)	Страны Ближнего Востока и Северной Африки (MENA)	SAR	Тропическая Африка
Общие расходы на здравоохранение, 77%	Отсрочка налоговых платежей, 90%	Отсрочка налоговых платежей, 71%	Отсрочка налоговых платежей, 72%	Дополнительные специальные программы, 100%	Общие расходы на здравоохранение, 94%
Дополнительные специальные программы, 71%	Льготные кредиты фирмам, 83%	Дополнительные специальные программы, 68%	Дополнительные специальные программы, 67%	Общие расходы на здравоохранение, 100%	Дополнительные специальные программы, 71%
Прямые выплаты пособий физическим лицам, 61%	Компенсация зарплаты / увеличенный оплаченный отпуск, 78%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 61%	Общие расходы на здравоохранение, 67%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 100%	Отсрочка налоговых платежей, 65%
Льготные кредиты фирмам, 55%	Общие расходы на здравоохранение, 76%	Общие расходы на здравоохранение, 56%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 56%	Льготные кредиты фирмам, 100%	Льготные кредиты фирмам, 56%
Налоговые льготы / освобождение от уплаты / приостановление, 55%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 71%	Льготные кредиты фирмам, 51%	Льготные кредиты фирмам, 56%	Отсрочка налоговых платежей, 75%	Прямые выплаты пособий физическим лицам, 54%

Легенда: синий / □ - предприятия, зеленый □ - домохозяйства, желтый □ - здравоохранение

Количество ответных мер в налогово-бюджетной сфере было неодинаковым в разных странах; присутствовало чётко выраженное сочетание мер поддержки компаний в виде кредитов и отсрочки налоговых платежей, и мер поддержки населения в виде компенсации утраченного дохода. Как видно из Рисунка 6, Российская Федерация реализовала многочисленные меры поддержки; при этом число таких мер в других странах было меньшим. Ответные меры, принятые в странах региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) включали в себя многочисленные меры по увеличению налоговых поступлений, предоставление кредитных средств и финансирование собственного капитала для поддержки компаний; также значительное внимание уделялось выплате денежных трансфертов населению. Формы поддержки компаний включали в себя предоставление кредитов на льготных условиях и отсрочку налоговых платежей; кроме того, осуществлялся широкий спектр мер на стороне расходов для поддержки населения. Был выполнен анализ политики с учётом аспектов качества реализованных ответных мер в налогово-бюджетной сфере: эффективности, стоимости и финансовой приемлемости, гибкости и целесообразности. В целом меры политики в странах ЕЦА с более высоким уровнем доходов оказались более адресными, лучше защищёнными от злоупотреблений, и предусматривали возможность возврата средств.

Рисунок 6: Количество ответных мер в странах региона Европы и Центральной Азии

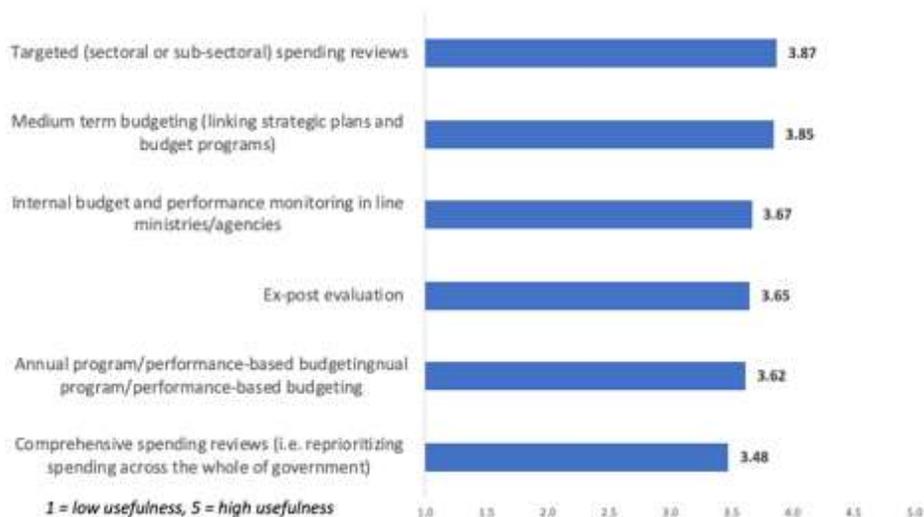


Инструментарий ПЦБ должен был помочь в разработке и осуществлении мер реагирования налогово-бюджетного характера на Covid-19; таким образом, этот кризис естественным образом подверг механизм ПЦБ стресс-тесту. В теории инструментарий ПЦБ мог бы быть задействован для пересмотра приоритетов расходов, повышения их адресности на основе анализа, и увязки расходов с достижением конкретных целей; также он должен был позволить задействовать показатели эффективности, обзоры и оценки бюджетных расходов для обоснования дополнительных расходов. Применительно к анализу действенности текущих и перспективных мер налогово-бюджетной политики в ходе реагирования на Covid-19 для ПЦБ выяснилось несколько моментов. Анализировать действенность поддержки, оказанной компаниям, сложнее, чем для традиционных программ. Covid-19 оказал существенное влияние на восприятие риска, что может повысить важность учёта разных его видов, таких как изменение климата. Ещё одним последствием Covid-19 стал резкий рост неравенства по доходам, что будет способствовать более пристальному вниманию вопросам равнодоступности и влиянию расходов на распределение. В перспективе приоритетными будут следующие вопросы, связанные с налогово-бюджетной сферой: i) реализация и корректировка мер налогово-бюджетной политики с целью смягчения последствий кризиса в сфере здравоохранения и в экономике; ii) переход к мерам налогово-бюджетной политики, таким как инвестиции в инфраструктуру, для поддержки восстановления экономики; iii) постепенное прекращение использования мер налогово-бюджетной политики и возврат средств; и iv) осуществление реформ, направленных на обеспечение устойчивости налогово-бюджетной сферы.

Участники заседания оценили пользу различных инструментов ПЦБ при осуществлении мер реагирования налогово-бюджетного характера на Covid-19, и отметили, что наиболее полезными оказываются целевые обзоры

бюджетных расходов, а также увязка стратегических планов и бюджетных программ. На Рисунке 7 показаны результаты моментального опроса участников. Представители всех стран указали, что ПЦБ по-прежнему применяется в условиях Covid-19; за исключением одного участника все сообщили, что в их странах ретроспективная оценка ответных мер налогово-бюджетной политики в связи с Covid-19 уже проводится или планируется. Обсуждение по итогам доклада сосредоточилось вокруг мер, которые могли бы предпринять министерства финансов для поддержки восстановления после пандемии и учёта извлечённых уроков на долгосрочную перспективу. Подчеркивалась важность оценки мер, реализованных в условиях Covid, чтобы проанализировать последствия осуществлённых мер с точки зрения распределения и увязать расходы и эффективность, - вероятно, важность этого аспекта по завершении пандемии возрастёт.

Рисунок 7: Итоги моментального опроса, проведённого среди участников пленарного заседания, и посвящённого оценке пользы инструментов ПЦБ при осуществлении мер реагирования на Covid-19 в бюджетной сфере



Целевые обзоры бюджетных расходов (по отраслям и подсекторам)
 Среднесрочное бюджетирование, увязка стратегических планов и бюджетных программ
 Внутренний мониторинг бюджета и эффективности в отраслевых министерствах/ведомствах
 Ретроспективная оценка
 Ежегодное ПЦБ/бюджетирование, ориентированное на результат
 Комплексные обзоры расходов (т.е. пересмотр приоритетных направлений расходов для всего правительства)
 1 - низкая польза 5- высокая польза

Климатическая маркировка бюджета

Г-жа Киршхофер представила результаты исследования Всемирного банка, посвящённого практике маркировки расходов на борьбу с изменением климата; она познакомила с общей информацией об исследовании, целях маркировки и её основными элементами, примерами методологий, которые применялись странами, охваченными исследованием, а также отметила сложности и проблемы. [Коалиция министров финансов за борьбу с изменением климата](#), сформированная в апреле 2019 года, объединяет 60 стран из всех регионов мира; для каждой из них характерны свой уровень развития и проблемы, обусловленные изменением климата. Коалиция активно призывает к осуществлению зелёных инвестиций как элементу глобального перехода к инклюзивному и устойчивому восстановлению после пандемии COVID-19. В своей работе, направленной на борьбу с изменением климата, Коалиция руководствуется шестью Принципами Хельсинки, в том числе принципом, который заявляет о необходимости *«учитывать изменение климата в макроэкономической политике, бюджетном планировании, бюджетировании, управлении государственными инвестициями и практике закупок»*. В настоящее время идёт работа над созданием Примерного руководства по климатической маркировке; в этом участвуют институциональные партнёры Коалиции – ОЭСР, Всемирный банк, ПРООН, МБР и МВФ.

Климатическая маркировка расходов представляет собой формирующуюся практику выявления, измерения и мониторинга видов деятельности и расходов, имеющих отношение к климату. Единой методологии маркировки не существует, однако имеются некоторые общие элементы. Впервые такая методология была внедрена в Непале в 2013 году, и число стран, где она используется, растёт. В её основе лежат обзоры государственных расходов и институциональные оценки в области изменения климата (CPEIRs), которые ранее выполнялись Всемирным банком и ПРООН. Также при её разработке использовался опыт бюджетирования в интересах бедных, гендерно-ориентированного бюджетирования и отслеживания расходов, связанных с достижением ЦУР. На Рисунке 8 показаны страны, в которых такие расходы маркируются. Расходы, связанные с климатом и биоразнообразием (помимо прочих) также отслеживаются в бюджете ЕС, в который включён примерный перечень «зелёных» и «коричневых» статей.

Рисунок 8: Страны, в которых выполняется климатическая маркировка расходов

Рисунок 9: Примерные виды расходов, актуальных с точки зрения изменения климата

Сектор	Программа	Виды деятельности
Энергетика	ВИЭ	Строительство и содержание объектов солнечной, ветровой, гидроэнергетики, биоэнергии
Окружающая среда и лесное хозяйство	Защита лесов и экосистем	Создание и поддержание ООПТ; восстановление экосистем; платежи за экосистемные услуги
Инфраструктура	Инфраструктура, устойчивая к изменению климата и стихийным бедствиям	Строительство и содержание общественной инфраструктуры, устойчивой к воздействию масштабных стихийных бедствий (дороги, мосты, школы, больницы и т.д.)
Транспорт	Транспортные системы с низким уровнем выбросов	Содействие развитию общественного транспорта и медленному движению (велосипеды, пешеходное движение)
Водные ресурсы	Рациональные водохозяйственные мероприятия на водосборе	Разработка и осуществление планов водохозяйственной деятельности на водосборе

Практику маркировки климатических расходов следует включать в бюджетный цикл (см. Рисунок 10). Для расчёта степени поддержки достижения целей в области борьбы с изменением климата могут использоваться разные показатели и веса. Так, в бюджете ЕС применяется система присвоения весов, основанная на маркерах Рио-де-Жанейро: вес в 100% присваивается расходам, которые главным образом посвящены достижению климатических целей; в 40% - расходам, которые в значительной мере способствуют достижению этих целей, и 0% - расходам, которые не связаны с достижением таких целей. В Никарагуа маркировка осуществляется на самом низшем уровне структуры программно-целевого бюджета; в Уганде и Пакистане разработаны специальные коды. В ходе доклада были представлены примеры подходов, которые применяются в ранее упомянутых и в некоторых других (Филиппины, Гондурас, Камбоджа) странах на разных этапах бюджетного процесса.

Рисунок 10: Интеграция маркировки климатических расходов в бюджетный цикл



С использованием климатической маркировки расходов связаны некоторые проблемы.

Поскольку маркировка программ обычно осуществляется уже после принятия бюджета, влияние этой практики на бюджетное планирование по-прежнему имеет ограниченный характер. До сих пор нет достаточных данных, которые свидетельствовали бы о том, насколько эффективна маркировка в деле распределения и мобилизации ресурсов. Маркировка может быть связана со значительной административной нагрузкой. Это особенно верно в ситуации, когда функции маркировки делегированы отраслевым министерствам, органам местного самоуправления, и где одновременно существует несколько систем тематической маркировки (например, маркировка расходов, связанных с достижением ЦУР или решением задач в гендерной сфере). Методологии маркировки не отражают в достаточной мере прочих важных факторов, влияющих на систему государственных финансов, таких как налоги, налоговые льготы и инвестиции государственных предприятий. Кроме того, в большинстве действующих методологий не учитываются политики и проекты, оказывающие негативное воздействие на достижение целей в области борьбы с изменением климата. Наконец, существующие методологии главным образом предназначены для применения внутри стран, что не позволяет обеспечить международную сопоставимость данных. После доклада участники обсудили представленный материал; в частности, обсуждался эффект от такой маркировки, учитывая необходимые для её проведения навыки и время, а также

дополнительные примеры из опыта развитых стран, которые внедрили у себя системы климатической маркировки. Также подчёркивалась важность интеграции инициатив в области маркировки с обычными процессами ПЦБ.

Открытость бюджета

Основная часть Дня 2 пленарного заседания была посвящена тематике **открытости бюджета**, которой занимается РГБГП. Татьяна Виноградова, консультант РГБГП по тематическим вопросам и член Ресурсной группы БС, представила новый продукт знаний (ПЗ), работа над которым завершилась: [«Механизмы, рекомендуемые министерствам финансов стран для содействия инициативному \(партиципаторному\) бюджетированию на региональном уровне и для разработки проектов инициативного \(партиципаторного\) бюджетирования на национальном уровне»](#). Г-жа Елена Мондо, старший советник по техническим вопросам МБП, выступила с докладом о прозрачности бюджета и участии общественности в бюджетировании после окончания пандемии Covid. В заключение г-жа Виноградова познакомила аудиторию с проектом нового ПЗ РГБГП «Механизмы вовлечения молодёжи в практику инициативного бюджетирования».

Механизмы инициативного (партиципаторного) бюджетирования, рекомендуемые министерствам финансов стран

Г-жа Виноградова представила ПЗ РГБГП, посвящённый механизмам, которые рекомендуются министерствам финансов стран для содействия инициативному (партиципаторному) бюджетированию (ПБ), включая общий обзор ПБ, практики применения ПБ в странах РЕМПАЛ, методов, которыми министерства финансов могли бы внедрять ИБ или расширять масштабы его применения, а также рекомендации общего характера. На Рисунке 11 представлены общие цели ПБ и уровни участия граждан в бюджетном процессе, где ПБ является наивысшим уровнем. В основе ПЗ РГБГП лежит анализ документов и информация, полученная от стран РЕМПАЛ в рамках мероприятий РГБГП и обследования РГБГП. Подходы ПБ в той или иной мере применялись в 11 странах РЕМПАЛ: Армении, Болгарии, Грузии, Казахстане, Молдове, Российской Федерации, Турции, Украине, Узбекистане и Хорватии.

Причины, по которым правительства выступают в пользу внедрения ПБ, объясняются возможностью получить ряд выгод. Национальное правительство может прежде всего интересоваться повышением прозрачности, подотчётности и эффективности использования государственных финансов, либо повышением степени осведомленности (например, об изменении климата). Региональные органы власти и органы местного самоуправления (ОМСУ) могут быть заинтересованы в повышении

социальной сплочённости, а также в возможности обеспечить соответствие ожидаемых результатов приоритетам с учётом имеющихся ресурсов. Условиями для успеха ПБ являются наличие достаточной политической воли и достаточного объёма доступных финансовых ресурсов, - как для продвижения процесса ПБ, так и для реализации проектов, которые предлагают или считают приоритетными граждане. Главным фактором, способствующим успеху ПБ, является соответствие потребностям и ожиданиям сообщества, а также ясное представление о ключевых этапах реализации проектов, уровня участия в них, а также о проектах-победителях. В ПЗ представлены примеры показателей, которые используются при оценке проектов ПБ.

Рисунок 11: Обзор ПБ



При осуществлении различных видов ПБ следует учитывать ряд рисков. К таким рискам относятся риск отсутствия значимого участия граждан в ПБ, риск того, что социально уязвимые группы населения не будут успешно вовлечены в практику ПБ, риск слишком высоких затрат в сравнении с фактическими выгодами, риск невозможности оправдать ожидания граждан и риск остановки ПБ при смене правительства. В ПЗ представлены стратегии снижения этих рисков. При этом в качестве общего замечания следует отметить, что для смягчения всех рисков необходимо обеспечивать ясность и прозрачность всего процесса. В ПБ могут применяться разные модели; они различаются по основной мотивации государства (модели «Формирование доверия граждан», «Децентрализация», «Социальная

сплочённость» и «Эффективное управление), по уровню управления, по форме участия граждан в процессе ПБ («Непосредственное участие», «Представительное участие» и «Смешанное участие»), по этапу бюджетного процесса, по размеру выделенных финансовых ресурсов, по законодательному оформлению (обязательные/ не обязательные) и по степени использования цифровых технологий (офлайн / онлайн /смешанные). В мире имеется только два хорошо известных примера применения ПБ на общенациональном уровне: Португалия и Южная Корея. Необходимо отличать этот опыт от программ, которые финансируются правительством страны (посредством субсидий/дотаций) или управляются им и направлены на решение проблем местного значения.

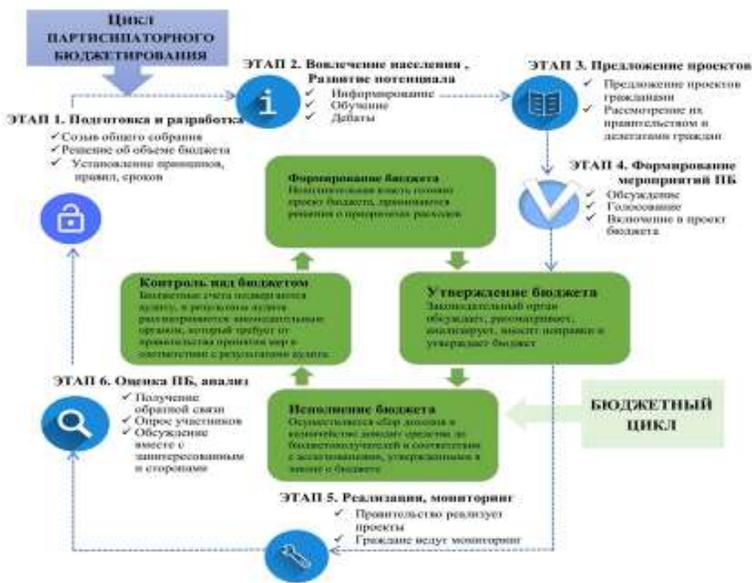
Рекомендуется осуществить семь действий под руководством министерств финансов, которые способствовали бы внедрению и масштабированию практики ПБ:

1. Внедрить ПБ на национальном уровне, сначала – в небольшом масштабе. Применить «Рамочные вопросы при разработке и планировании ПБ».
2. Обеспечить информированность и заручиться поддержкой общественности, разъяснив важность программ ПБ с указанием нескольких непосредственных и косвенных выгод.
3. Разработать сбалансированную нормативно-законодательную базу с учётом конкретных условий.
4. Выделить государственные средства и разработать юридический механизм для софинансирования ПБ.
5. Повысить квалификацию сотрудников: разработать программы обучения и предоставить техническое содействие.
6. Создать необходимую инфраструктуру для оформления, поддержки и закрепления успеха.
7. Осуществлять мониторинг инициатив ПБ и измерять их воздействие, обеспечить прозрачную отчётность и подотчётность.

На Рисунке 12 показаны рекомендуемые этапы внедрения ПБ. По завершении доклада участники обсудили методологии оценки социально-экономического эффекта от использования ПБ и проблемы, связанные с оценкой воздействия ПБ отдельно от других инициатив, поскольку обычно ПБ осуществляется параллельно с реализацией других реформ. Также обсуждались дополнительные функции государства в рамках ПБ, включая примеры использования цифровых инструментов, применяемых в масштабах всей страны, для сбора предложений граждан, и последующей передачи таких предложений и финансирования на нижестоящие уровни. Кроме того, структуры национального уровня могут способствовать распространению и формированию идей и знаний, сформировав централизованный банк данных.

Рисунок 12: Цикл внедрения ПБ, предусматривающий шесть этапов

3.6. Внедрение ПБ: шесть этапов цикла



Прозрачность мер реагирования на Covid-19, предпринятых в налогово-бюджетной сфере

Г-жа Мондо познакомила аудиторию с выводами и рекомендациями доклада МБП, посвященного прозрачности мер реагирования на пандемию Covid-19, предпринятых в налогово-бюджетной сфере. Исследование МБП проводилось в условиях беспрецедентных мер налогово-бюджетного характера, которые предпринимали правительства разных стран в качестве неотложного реагирования на пандемию. Важно проанализировать, не сказались ли оперативность предпринимаемых мер на подотчетности. Механизмы обеспечения прозрачности и подотчётности необходимы для правительств, особенно в условиях кризиса, чтобы снизить риски коррупции и обеспечить более равные и эффективные результаты. Результаты данного исследования также могут использоваться в текущих и перспективных обсуждениях формирующихся мировых норм в части управления налогово-бюджетными вопросами в период кризиса.

В исследовании МБП охвачены почти 4000 чрезвычайных мер налогово-бюджетного характера, реализованные в 120 странах в период с марта по сентябрь 2020 года. МБП выделяет три области подотчётности согласно методологии проведения Обзора открытости бюджета: доступ общественности к

необходимой информации, адекватные механизмы надзора и возможности вовлечения граждан. В каждой стране анализировался самый крупный или самый важный пакет мер; в сотрудничестве с многочисленными международными организациями были разработаны показатели. На Рисунке 13 приведены общие результаты в части обеспечения подотчётности; при этом отмечается, что страны PEMPAL в целом соответствуют общемировой тенденции.

Рисунок 13: Результаты стран в рамках доклада МБП, посвящённого прозрачности мер реагирования на Covid

<i>Степень подотчётности</i>	<i>Кол-во стран (весь мир)</i>	<i>Кол-во стран (PEMPAL)</i>	<i>% стран</i>
Значительная	0	0	0% (0%)
Достаточная	4	0	0.03% (0%)
Некоторая	29	6	24% (27%)
Ограниченная	56	12	47% (55%)
Минимальная	31	4	26% (18%)

14

Общемировые результаты говорят о том, что применение ПБ имеет ограниченный характер; вместе с тем, получены некоторые уникальные и важные итоги. Правительства в целом не смогли реализовать ключевые меры, направленные на повышение подотчётности, в том числе – обеспечить отчётность по реализации, своевременное проведение аудитов, прозрачность закупок и анализ воздействия с учётом гендерного аспекта. Роль законодательных органов в период пандемии была ограниченной: традиционные законотворческие процессы не применялись, а условия чрезвычайного положения привели к усилению полномочий исполнительной власти. В ходе принятия решений о формировании пакетов мер реагирования и их применении мнение общественности практически не учитывалось. Тем не менее, присутствуют и положительные примеры того, как благодаря участию представителей гражданского общества удалось добиться большей результативности таких мер. Кроме того, имеются интересные примеры инноваций, в том числе создание специальных интернет-страниц, вебсайтов и/или порталов, посвящённых чрезвычайным мерам реагирования (с указанием мер поддержки, информации о критериях правомочности и порядке доступа и т.д.). Рекомендации, которые содержатся в докладе, представлены на Рисунке 14. После

завершения доклада состоялось активное обсуждение, в ходе которого затрагивались такие темы, как связь между местом стран в обычном Обзоре открытости бюджета и в оперативных оценках прозрачности мер, предпринимаемых в условиях Covid, дополнительные примеры инновационных подходов к мониторингу, а также специфические аспекты в части прозрачности расходования средств внебюджетных фондов, внешних фондов и применения налоговых льгот.

Рисунок 14: Рекомендации

• # 1 - для правительств

Действовать сейчас для повышения подотчетности в отношении текущих мер реагирования на кризис, вызванный пандемией COVID-19

- a. Публикация ежемесячных отчетов о ходе реализации мер (или регулярное обновление информации о реализации мер на интернет-порталах), включая данные и анализ результатов исполнения бюджета с разбивкой по степени воздействия на различные незащищенные группы, включая женщин и девочек.
- b. Раскрытие всей информации о закупочных контрактах, связанных с экстренными расходами – по возможности в открытых форматах.
- c. Наделение полномочиями и обеспечение ресурсами высших органов аудита для проведения ускоренного аудита программ экстренных расходов и обеспечение принятия правительствами корректирующих мер по итогам аудиторских проверок.
- d. Восстановление роли парламента как хранителя государственной казны: одобрение расходов; консультации с общественностью / заинтересованными группами; мониторинг исполнения рекомендаций по итогам аудиторских проверок.
- e. Создание адекватных механизмов для участия граждан в формулировании, одобрении и выполнении дополнительных экстренных мер налогово-бюджетной политики.

Укреплять потенциал и базовые системы обеспечения подотчетности в рамках годового бюджетного цикла с целью более качественной подготовки к будущим кризисам

- Следует укреплять существующие системы в периоды нормального функционирования.
- Рассмотреть возможность корректировок для повышения устойчивости систем подотчетности в бюджетной сфере к кризисным шокам:
- **Ввести и/или пересмотреть и обновить нормативно-правовую базу** для уточнения функций, сфер ответственности и подходов, которые должны приниматься во время кризисов (например, в отношении управления ресурсами, закупок, контроля и общественного участия).
- **Интегрировать в регулярные бюджетные процессы и процедуры инновации и передовую практику, появившиеся во время коронавирусного кризиса** – такие как, например, формирование информации, ориентированной на пользователя, повышение прозрачности закупок, инновационная практика мониторинга и аудита.

для международных структур

Оказывать правительствам поддержку в обеспечении более высокого уровня открытости и подотчетности при принятии антикризисных мер налогово-бюджетной политики в настоящее время и в будущем

- a. Продолжать играть свою роль, оказывая поддержку правительствам во время кризисов посредством предоставления финансового и технического содействия, ведения диалога по вопросам политики и обмена знаниями.
- b. В ближайшее время стимулировать и поддерживать правительства в принятии безотлагательных мер, предложенных в рекомендациях #1 и #2, и также вести мониторинг реализации этих мер в соответствующих странах.
- c. Организовать многосторонний процесс для разработки и принятия международных норм и стандартов, касающихся управления налогово-бюджетной политикой во время кризисов, включая обеспечение достаточных уровней подотчетности и оказание поддержки правительствам в практической реализации таких норм и стандартов.

Механизмы вовлечения молодёжи в практику партисипаторного бюджетирования

Г-жа Виноградова представила проект ПЗ РГБГП, посвящённого механизмам

вовлечения молодежи в практику ПБ, включая основные модели молодёжного ПБ, критерии успеха, базовые принципы и ценности, риски, факторы, влияющие на внедрение, воздействие и выгоды, а также рекомендации. К числу основных моделей относятся независимый процесс молодёжного ПБ (все участники процесса принятия решений – молодые люди), участие молодёжи как компонент процесса ПБ для взрослых и ПБ в школах. Были приведены примеры применения каждой из моделей, в том числе из опыта США, Аргентины, Португалии, Финляндии, Южной Кореи, Франции и Российской Федерации. Помимо критериев успеха, присущих традиционному/«взрослому» ПБ, существуют конкретные контрольные показатели для молодёжного ПБ: демографические характеристики участвующей молодёжи, количество молодёжи, участвующей в разработке и подаче предложений (в собраниях, в голосовании), показатель увеличения участия в раундах отбора, количество предложений, которые дошли до этапа голосования (после технической экспертизы), оценка заинтересованности молодёжи (это те же самые молодые люди, которые участвовали в предыдущем туре (турах)?) Условием успеха является лидирующая роль молодёжи в проекте ПБ. Важно, чтобы молодёжь привлекалась к участию на раннем этапе разработки программы, чтобы получить представление о возможных препятствиях и способах их преодоления.

«Общие принципы конструктивного участия молодёжи», разработанные Основной группой Организации Объединенных Наций по делам детей и молодежи, включают в себя самоорганизацию, узаконенную возможность, основанную на правах человека, делегирование, хорошую обеспеченность ресурсами, подотчётность. К распространённым рискам относятся следующие: ограниченные ресурсы, несостоявшиеся проекты, недостаточный опыт и навыки, слишком малый вклад молодёжи в конечный результат, недостаточная информация о том, как используется вклад молодёжи, дефицит доверия. Для моделей «Самостоятельное молодёжное ПБ» и «Участие молодёжи как компонент процесса традиционного/ «взрослого» ПБ» может использоваться цикл внедрения, в котором предусмотрено шесть этапов (см. Рисунок 12). В ПЗ представлена подробная процедура школьного ПБ, которая предусматривает шесть этапов и основана на обобщённом передовом опыте.

Молодёжное ПБ может обеспечить ряд специфических выгод. Благодаря молодёжному ПБ молодёжь может сформировать критически важные профессиональные и жизненные навыки (лидерские навыки, способность к совместной работе, исследования, интервьюирование, проведение опросов, решение проблем, критическое мышление, ораторское искусство, финансовая грамотность, управление проектами и маркетинг). Молодёжное ПБ в школах приносит много пользы всему школьному сообществу, выстраивая здоровые отношения и формируя партнерские связи между учащимися, семьями, учителями и администрацией. Рекомендации, которые содержатся в ПЗ, представлены на Рисунке 15. По завершении доклада участники обсудили непосредственные и косвенные выгоды молодёжного ПБ, включая повышение уровня осведомлённости, доверия,

образования/грамотности, формирование активной жизненной позиции, повышение общего качества жизни и формирование доверия. В частности, отмечалась важность молодёжного ПБ с точки зрения образования и бюджетной грамотности; были представлены дополнительные примеры из опыта Российской Федерации и Хорватии.

Рисунок 15: Рекомендации по вовлечению молодёжи в практику ПБ

1. Расширить общую программу ПБ, с тем чтобы охватить молодежь с помощью адаптированной к специфике каждой страны модели молодёжного ПБ.
2. Использовать принципы, согласно которым деятельность направляется молодёжью и построена вокруг молодёжи.
3. Обеспечить наличие важных аспектов процесса молодёжного ПБ. Использовать контрольный список для проверки.
4. Способствовать внедрению молодёжного ПБ на национальном и субнациональном уровне:
 - разъяснить его важность;
 - разработать методологические рекомендации;
 - организовать подготовку представителей ответственных государственных структур, школ и молодёжных организаций;
 - осуществить пилотные инициативы молодёжного ПБ на национальном уровне.

Планирование деятельности БС в 2022 ФГ

Последняя сессия пленарного заседания была посвящена рассмотрению предложений участников относительно тематики работы БС в 2022 ФГ. Согласно принятому ранее решению, был подготовлен и проведён среди стран-членов опрос, в ходе которого они могли голосовать по приоритетным темам на 2022 ФГ. В основу опроса легли результаты обсуждений, состоявшихся в ходе пленарного заседания 2021 ФГ и семинара в марте 2021 года, а также высокоприоритетные темы из перечня, составленного представителями стран в начале 2021 ФГ, которые к настоящему времени не удалось рассмотреть.

В итоговый опрос, посвящённый приоритетным темам, вошли следующие четыре вопроса:

1. Укажите две темы, рассмотрение которых БС в 2022 ФГ в рамках деятельности Рабочей группы по программно-целевому бюджетированию и БОР представляло

бы наибольший интерес для вашей страны:

- a. Пошаговый анализ порядка проведения обзора бюджетных расходов (ОБР) в одной из развитых стран с использованием конкретного примера ОБР в одном из секторов
- b. «Зелёное» бюджетирование/бюджетирование с учётом изменения климата
- c. Механизмы для повышения спроса на информацию о бюджете и её понимания парламентами
- d. Рекомендации по представлению информации об эффективности в разбивке по типам/уровням и целевым аудиториям (напр., бюджетная документация, национальные стратегические планы, стратегические планы применительно к отдельному сектору, гражданские бюджеты и т.д.)

2. Укажите две темы, рассмотрение которых БС в 2022 ФГ в рамках деятельности **Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета** представляло бы наибольший интерес для вашей страны:

- a. Поддержка мер, направленных на вовлечение уязвимых категорий населения в процесс инициативного/партиципаторного бюджетирования
- b. Способы, которыми министерства финансов могли бы повысить прозрачность и уровень бюджетной грамотности/понимания бюджета в рамках процесса бюджетного планирования
- c. Создание цифровых платформ для участия граждан в бюджетном процессе
- d. Модернизация процедуры общественных слушаний применительно к бюджетированию
- e. Методология для оценки социального и экономического эффекта от партиципаторного бюджетирования

3. Укажите две темы, рассмотрение которых БС в 2022 ФГ вне сферы деятельности конкретных рабочих групп представляло бы наибольший интерес для вашей страны:

- a. Среднесрочное бюджетирование с учётом сопоставления базового уровня с новыми вариантами политики
- b. Совместное рассмотрение бюджетирования, направленного на достижение Целей в области устойчивого развития (ЦУР), силами двух рабочих групп
- c. Совместное рассмотрение двумя рабочими группами БС вопросов цифровизации бюджетирования
- d. Совместное рассмотрение двумя рабочими группами БС бюджетирования, направленного на сельское развитие
- e. Меры, которые могли бы предпринять министерства финансов, в поддержку восстановления после пандемии Covid, включая составление бюджета долгосрочных расходов

4. Следует ли, на ваш взгляд, в 2022 ФГ сформировать в составе БС **новую рабочую группу** по одной из следующих тем:

- a. Рабочая группа по «зелёному бюджетированию/бюджетированию с учётом изменения климата

- b. Рабочая группа по среднесрочному бюджетированию с учётом сопоставления базового уровня с новыми вариантами политики
- c. Рабочая группа по составлению бюджета долгосрочных расходов

Данный отчёт о мероприятии был подготовлен PEMPAL и доступен на английском, русском и боснийском/хорватском/сербском языках. Разрешение на использование, воспроизведение или перевод настоящего доклада либо содержащейся в нём информации можно запросить у руководителя программы Армана Ватяна (avatyan@worldbank.org). Технические вопросы следует направлять Наиде Чаршимамович Вукотич (naidacar@gmail.com) и Ирине Щербине (ishcherbyna@worldbank.org). С более подробной информацией о программе PEMPAL, БС, РГПЦБ и РГБГП можно ознакомиться на вебсайте программы: www.pempal.org.

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO

