# Семинар Рабочей группы БС по программному и ориентированному на результат бюджетированию и Двенадцатое заседание Сетевой организации руководителей бюджетных подразделений ОЭСР по вопросам эффективности и нацеленности на результат, 23-25 ноября 2016 года, Париж, Франция

# ОТЧЁТ О МЕРОПРИЯТИИ

**Распространение**: сайт PEMPAL, отчёт распространяется участниками мероприятия в государственных органах/институтах своих стран.

**Подготовка**: Отчёт подготовлен Наидой Чарсимамович Вукотич из Ресурсной команды Бюджетного сообщества на основе обсуждений, состоявшихся в ходе семинара Рабочей группы по программному и ориентированному на результат бюджетированию. Отчёт направлен всем участникам семинара.

## **Вводная информация**

### **Цели и участники семинара**

Члены Бюджетного сообщества (БС) PEMPAL собрались в Париже с 23 по 25 ноября 2016 года для проведения семинара Рабочей группы по программному и ориентированному на результат бюджетированию и для участия в 12-м заседании сетевой организации руководителей бюджетных подразделений ОЭСР по вопросам эффективности и нацеленности на результат. Члены БС представляли министерства финансов 13 стран-членов БС региона ЕЦА (Европы и Центральной Азии): Армении, Азербайджана, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Грузии, Косово, Кыргызской Республики, Молдовы, Российской Федерации, Украины и Узбекистана. Члены Ресурсной команды БС, Майя Гусарова и Наида Чарсимамович оказали техническую поддержку в подготовке программы мероприятия и его проведения, а логистику и административную помощь обеспечили Ксения Галанцова и Кристина Зайтуна из Секретариата PEMPAL.

Перед семинаром Рабочей группы по программному и ориентированному на результат бюджетированию стояли следующие цели:

1. Проанализировать опыт ориентированного на результат бюджетирования на примере отдельных стран, кратко представленный в новом докладе Всемирного банка «На пути к следующему поколению ориентированного на результат бюджетирования: Размышления об опыте реформирования в семи странах»;
2. Подробно ознакомиться с французским опытом внедрения ориентированного на результат бюджетирования, представленным министерством финансов Франции;
3. Установить ключевые тенденции в анализе расходования бюджетных средств в отдельных странах ОЭСР; а также
4. Провести очное совещание Рабочей группы в формате «круглого стола» для размышления над уроками из опыта передовых стран, обмена свежей информацией о работе в странах-членах Рабочей группы и для принятия решений о дальнейших мероприятиях Рабочей группы.

Цель посещения 12-ого заседания Сетевой организации руководителей бюджетных подразделений ОЭСР по вопросам эффективности и нацеленности на результат членами БС состояла в том, чтобы установить связи с министерствами финансов стран ОЭСР и узнать о текущем состоянии дел и планах стран ОЭСР в области ориентированного на результат бюджетирования.

### **Представление о программе мероприятия**

Программа семинара Рабочей группы по программному и ориентированному на результат бюджетированию дана в Приложении. Семинар Рабочей группы по программному и ориентированному на результат бюджетированию, организованный 23 ноября, состоял из четырёх сессий. Во время первой сессии участники получили возможность узнать и обсудить результаты внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в отдельных странах, рассмотренных в новом докладе Всемирного банка «На пути к следующему поколению ориентированного на результат бюджетирования: Размышления об опыте реформирования в семи странах». Во время второй сессии французское министерство экономики и финансов познакомило участников с французским опытом внедрения БОР, после чего началось обсуждение. Представитель Министерства финансов Франции обратила особое внимание на практические уроки проделанной работы, а также проинформировала о планах по сокращению числа показателей, приданию большего значения показателям с высокой результативностью и повышению практической полезности качественных данных об эффективности работы в принятии решений о бюджетных ассигнованиях. Во время третьей сессии семинара голландское министерство финансов и ирландский департамент государственных расходов и реформ познакомили аудиторию с примерами проведения анализа расходов в своих странах. Члены Рабочей группы PEMPAL проявляют возрастающий интерес к теме анализа расходов, как средства оценки качества государственных расходов, а потому пригласили выступающих из отдельных стран ОЭСР для обсуждения их подходов в этом вопросе. Сделанные во время трёх сессий презентации представлены на <https://www.pempal.org/events/program-and-performance-budgeting-working-group-workshop-and-meeting-oecd-senior-budget>.

Во время последней сессии семинара участники обменялись теми выводами, что они сделали для себя из обсуждения материалов семинара. Кроме того, участники обсудили состояние участия стран PEMPAL в Исследовании ОЭСР по теме БОР, а также поделились идеями для программы следующего пленарного совещания, планируемого на апрель 2017 года в Кыргызской Республике.

В остальной части настоящего отчёта приведены детали дискуссий и итоги работы семинара Рабочей группы БС по программному и ориентированному на результат бюджетированию, а программу и все презентации Двенадцатого заседания Сетевой организации руководителей бюджетных подразделений ОЭСР по вопросам эффективности и нацеленности на результат можно найти по адресу: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm>.

## **Обзор докладов, сделанных на семинаре Рабочей группы БС по программному и ориентированному на результат бюджетированию**

**На пути к следующему поколению ориентированного на результат бюджетирования: Размышляем об опыте реформирования в семи странах**

В ходе первой сессии Айвор Бизли, старший специалист по управлению в государственном секторе из Всемирного банка, рассказал об уроках из опыта внедрения БОР в отдельных странах, вошедших в новый доклад Всемирного банка «*На пути к следующему поколению ориентированного на результат бюджетирования: Размышления об опыте реформирования в семи странах». Примерами послужили уроки таких стран, как Австралия, Эстония, Франция, Нидерланды, Польша, Россия и США.* Участники получили возможность ознакомиться с содержанием доклада и обсудить выводы и рекомендации, которые они посчитали полезными для своих стран, внедряющих или реформирующих свои планы по программному и ориентированному на результат бюджетированию. Цель исследования, проведённого Всемирным банком, состояла в том, чтобы понять, какие уроки должны извлечь из опыта этих семи стран другие страны со средним и низким уровнем доходов, чтобы внедрить у себя самые передовые мировые подходы по бюджетированию. Исследование отталкивалось от более узкого понимания сущности БОР, сосредоточившись на процессе составления годового бюджета, а не на таких средствах, как анализ расходов и оценка программ. Г-н Бизли начал доклад с определения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), отметив, что общепринятое в ОЭСР определение («*БОР – это использование информации об эффективности работы в целях увязывания финансирования с результатами в целях повышения экономичности, результативности, прозрачности и подотчётности*») является слишком амбициозным, потому что чересчур высоко задирает планку ожиданий этой чисто технической реформы. В итоге обычно возникает слишком глубокая пропасть между ожиданиями и наблюдаемыми последствиями ориентированного на результат бюджетирования. В ходе исследования выяснилось, что страны, внедрившие такой подход, в итоге снижают планку своих ожиданий. Одним из важнейших путей использования полученной из БОР информации является внутреннее управление. Мировой кризис 2008 года стал естественной средой для эксперимента по наблюдению за тем, как БОР приспособится к кризису. В теории программное бюджетирование должно быть очень полезным в период кризиса для пересмотра приоритетов в расходовании средств и направлении их на самые результативные области при сокращении доходов, но на практике все страны отложили принципы БОР в сторону и вернулись к постатейному составлению бюджетов, чтобы ужесточить контроль и дисциплину. Практически ни одна из стран не внедрила полноценного бюджетирования, ориентированного на результат, где суммы выделяемых бюджетных средств определяются информацией об эффективности достижения результатов работы.

Обсуждая вызовы на пути внедрения БОР, г-н Бизли уделил основное внимание следующим моментам:

**Постановка задач и выход за рамки собственно бюджетных вопросов**. Главный вопрос состоит в том, что правительство должно решить, для чего нужен ориентированный на результат бюджет. Когда всё внимание сосредоточено на составлении годового бюджета, то падает ценность БОР как инструмента управления программами. Как показало исследование, данные о достигнутых результатах прежде всего применяются в целях управления, а применение их для решения вопроса о выделении средств случается довольно редко. Применение этих же данных для законной постановки вопроса об ответственности (подотчётности) случается ещё реже.

**Ограниченность в средствах**. Затраты на системы БОР обычно недооцениваются, хотя такое бюджетирование приводит к высоким операционным затратам.

**Перегруженность информацией**. Обычно применяется слишком много показателей, и принимающим решения лицам сложно справиться с этой грудой данных. Немалые сложности связаны и с выбором показателей для оценки работы, особенно в тех министерствах, результатом работы которых являются нормативные или политические шаги, а не предоставление услуг. Так что не надо стричь всех под одну гребёнку.

**Выделение стратегических приоритетов**. Более высока вероятность применения показателей выполнения работы в самых заметных сферах услуг.

**Извращённое использование БОР***.* Когда вопросам достижения определённых результатов уделяется повышенное внимание, может возникнуть соблазн «подыграть», или «имитировать бурную деятельность» в ожидаемом ключе*.*

**Внедрение использования информации БОР в повседневную практику**. Существует риск, когда руководители уделяют внимание информации БОР только при формировании годового бюджета. Необходимо добиться того, чтобы эта информация пронизывала все этапы работы, от оценки программ, аудита (проверок), до обучения персонала.

**Изменение поведения:** Скорость и масштаб изменений должны отражать сложность формирования культуры, где результат и эффективность работы поставлены во главу угла.

**Сочетание политической и бюрократической поддержки**. Внедрение реформ в области БОР при сильнейшей поддержке со стороны политических фигур может быть уязвимо к изменениям в составе правительства. С другой стороны, изменение культуры работы многочисленных правительственных учреждений и всех уровней органов власти требует поддержки с самого высокого уровня управления. Отдельные реформы в области ориентированного на результат бюджетирования, возникшие по инициативе министерства финансов, вряд ли приведут к масштабным преобразованиям.

После обзора нескольких примеров по опыту разных стран г-н Бизли выделил пять элементов, которые могут составить следующее поколение подходов в области БОР:

* Вместо того, чтобы заниматься стандартизацией отчётности, лучше уделить больше внимания самым важным направлениям оказания государственных услуг и стратегическим приоритетам государственной политики;
* Вместо того, чтобы полагаться на ежегодное составление бюджета, лучше задуматься над внедрением БОР как составляющей комплексного подхода к анализу политики и принятию управленческих решений;
* Основное внимание уделить потребностям руководителей программ, потому что они, скорее всего, будут пользоваться информацией, полученной от БОР;
* Процессы БОР должны соответствовать возможностям и потребностям;
* Расчёт на долгий срок работы более уместен для обеспечения последовательности и непротиворечивости различных реформ и постепенного наращивания способности по адаптации к изменениям, в основе которой лежит опыт.

Наконец, были установлены следующие предварительные условия перехода к БОР: чёткие и реалистичные задачи; наличие аналитических возможностей; поддержка со стороны других реформ, нацеленных на повышение эффективности работы; необходимая инфраструктура (в том числе варианты поддержки со стороны ИТ, среднесрочных финансовых планов, систем сбора данных); упрощённых подходов (включая важность сосредоточения на ограниченном числе самых значимых показателей); и учёт результативности бюджетирования в повседневной практике работы.

**Программное/ориентированное на результат бюджетирование во Франции**

Во время второй сессии Вероник Фуке, глава Управления ориентированного на результат бюджетирования в Бюджетной дирекции Министерства экономики и финансов Франции, сделала глубокий обзор процессов БОР во Франции. Г-жа Фуке доложила историю создания и доработки основного бюджетного закона Франции, известного по своему сокращённому наименованию LOLF, который был принят в 2001 году и внедрил ориентированное на результат бюджетирование во Франции.

Говоря о законе LOLF в целом, г-жа Фуке объяснила, что ориентированность на результат является лишь одним из аспектов LOLF, потому что закон поддержал комплексную реформу управления государственными финансами в стране. С учётом этой комплексной природы был учреждён пятилетний срок от принятия закона LOLF до вступления его в силу. Сам LOLF стал результатом инициативы двух членов парламента, принадлежавших двум оппозиционным по отношению к друг другу партиям, что обеспечило закону политическую поддержку.

Закон LOLF преследует несколько целей:

1. Дать парламенту общее представление о бюджете, увеличить его прозрачность, улучшить его понимание и помочь в принятии решений о расходовании государственных средств;
2. Помочь гражданам понять, как расходуются государственные средства;
3. Гражданам-получателям бюджетных средств оценить способность госорганов удовлетворить их нужды;
4. Налогоплательщикам: получить возможность проверить, эффективно ли используются их налоги;
5. Государственным служащим получить более чёткое представление о том, что ожидается от них, и заручиться более высокой гибкостью в использовании отпущенных им бюджетных средств.

Г-жа Фуке отметила, что при таком числе разнообразных и амбициозных ожиданий, LOLF был просто обречён на неудачу в достижении их всех.

LOLF предписывает, что государственная политика реализуется в виде программ, и по каждой программе необходимо определять стратегию, задачи, показатели эффективности и целевые значения. Всё это, в сочетании с раскрытием информации и повышением надёжности всех фискальных (бюджетных) операций направлено на то, чтобы обеспечить Францию реформированным подходом к государственному управлению.

Бюджет на 2016 год включает 31 миссию (поручение), 122 программы и 573 действия (подпрограммы). LOLF касается только уровня государства, отвечающего примерно за одну треть общегосударственных расходов во Франции (еще треть поступает в социальные фонды, и последняя треть поступает на уровень местных органов власти). Хотя уровень местных органов власти не охватывается законом LOLF, региональные и городские власти вдохновились примером этого закона и тоже внедрили БОР.

На государственном уровне все расходы распределены между программами. Поручения (миссии) и программы остаются стабильными в том смысле, что их не меняют каждый год. У каждой программы есть структура работы (задачи и показатели) и структура бюджета (действия, мероприятия). В докладе г-жи Фуке из примера поручений (миссий) в сфере образования очевидно, что эти две стороны программы не имеют прямой связи, т.е. нет прямой зависимости между результатами работы (промежуточными итогами) и бюджетными решениями (более тесно связанными с конечными итогами), а структура работы используется больше в качестве сигнализации о том, что требуется провести более тщательную оценку в соответствующем направлении.

Во французской системе выделяются три аспекта показателей результативности:

1. Связанные с социально-экономической действенностью с точки зрения населения в целом, скажем, в области здравоохранения, безопасности и экономического развития (показатели с самыми высокими промежуточными итогами, которые трудно напрямую увязать с бюджетом, и за которые сложно назначить ответственных, потому что их достижение связано с работой многих органов, а на итоги влияют другие экзогенные факторы)
2. Связанные с качеством услуг, с точки зрения получателей услуг, например, уровень удовлетворённости услугами, время ожидания, доступность (это более низкий уровень промежуточных итоговых показателей, которые легче увязать с государственным органом)
3. Связанные с эффективностью, с точки зрения налогоплательщиков, например, производительность, удельные затраты, управление затратами.

Почти половина (46%) показателей результативности во Франции относится к первой категории, 19% - ко второй и 35% - к третьей.

Г-жа Фуке рассказала о том, какое действие произвела работа по учёту результативности, и о недавних изменениях в системе. Хотя прозрачность с точки зрения парламента и граждан возросла, сама информация о достигнутых результатах слабо использовалась в бюджетных дебатах по распределению средств. Более того, подотчётность на министерском уровне почти не выросла, потому что многочисленные затраты на одну и ту же программу выделяются разным министерствам на государственном уровне и органам власти разных уровней. Что касается управленческой практики, руководители программ применяли информацию о результативности и увязывали политические и управленческие услуги между собой. Но формальной связи между полученными результатами работы и карьерным ростом не существует. Наконец, с точки зрения министерства экономики и финансов, приукрашивание действительности может усложнить работу и внести диссонанс в информационный обмен между министерством финансов и отраслевыми министерствами, несмотря на большое число отслеживаемых показателей. Министерство финансов предприняло две попытки упрощения набора показателей, одну в 2009 году, и одну в 2014, чтобы сделать данные о достигаемых результатах более прозрачными, контролируемыми и значимыми. В целом число показателей сократилось с 1300 в 2007 году до 738, а число задач сократилось с более 600 до 382. В результате сегодня имеется 122 программы с 382 целями и 738 показателями, которые входят в 31 миссию (поручение), имеющих, в свою очередь, 80 целей и 90 показателей, и всё это сводится в единую панель управления стратегическими национальными показателями по трём ключевым направлениям (экономическое развитие, социальное развитие, устойчивое развитие) с 10 главными национальными показателями (ГНП). Таким образом ориентированность на результат направлена на то, чтобы установить связь со стратегическими задачами на политическом уровне.

Выступив с докладом и обсудив подробно его с участниками, г-жа Фуке сделала следующие выводы и рекомендации по внедрению БОР:

* Определение БОР надо доработать, чтобы оно стало более реалистичным, указав на то, что бюджетирование может получать информацию о результатах работы, но не может строиться исключительно на результатах работы, потому что всё более растёт понимание того факта, что выделение бюджетных средств не может зависеть только от показателей эффективности работы на самом высоком уровне ожидаемых промежуточных результатов. Следовательно, надо отличать результаты более низкого уровня, контролируемые правительством, от промежуточных показателей более высокого уровня, которые получаются с некоторой задержкой во времени и зависят от слишком многих экзогенных факторов. Хотя и такие показатели необходимо отслеживать, но должно быть ясно с самого начала, что госорганы не могут быть назначены полностью ответственными за их достижение.
* Отправной точкой в разработке программ должны стать размышления о становлении гипотезы/логической основы/теории изменений, чтобы точно обозначить путь к достижению результатов на разных уровнях и определить соответствующие показатели.
* Политическая воля и руководство являются ключом к созданию и обеспечению устойчивого функционирования бюджетных основ, ориентированных на получение результатов, потому что за счёт одного только бюрократического аппарата реформу не провести.
* Реформа в сторону БОР начинается с простой и гибкой системы, которую можно внедрить в относительно короткие сроки, а затем можно регулярно отслеживать результаты, и дальше настраивать систему, как надо. Иначе, если с самого начала вложить большие ресурсы в нечто более масштабное, то потом сложнее вносить изменения.
* Очень важно начинать с ГНП (главных национальных показателей), которые должны соответствовать политическому мандату правительства.
* Необходимо наличие ИТ-системы для поддержки БОР.
* Большую роль играет взаимодействие с населением, в том числе чёткое изложение результатов оценки, создание культуры принятия решений на хорошей доказательной базе, как в отношении населения в целом, так и среди госслужащих.
* Но самое важное – постановка реалистичных целей в отношении ожиданий от БОР и осторожная балансировка этих целей.

**Анализ/проверка расходов, на примере стран ОЭСР**

Во время третьей сессии представители министерства финансов Нидерландов и Ирландии рассказали об опыте своих стран по проведению проверки/анализу расходов.

Г-жа Марьон Шолс, старший советник Управления стратегического анализа министерства финансов Нидерландов, рассказала о голландском подходе и опыте. Хотя само понятие анализа/проверки расходов имеет несколько определений, в случае с Нидерландами в итоге проверки получается отчёт, где указываются варианты экономии затрат или более эффективного и целевого расходования государственных средств. Ключевыми разделами отчёта являются:

1. Теоретический анализ: роль правительства
2. Объективная оценка сильных и слабых сторон текущих подходов
3. Варианты экономии средств и/или получения более высокой отдачи от денег
4. Влияние предлагаемых вариантов на общество и бюджет (стоимость реализации)

Успешный анализ расходов имеет следующие характеристики: i) это логически связный процесс (т.е. он является неотъемлемой частью процесса подготовки бюджета), ii) он полностью независим (выполняется под руководством независимой рабочей группы и невзирая на текущую политику или взгляды принимающих решения лиц), и iii) требует творческого подхода (проявлений нестандартного мышления, использования разных источников информации и точек зрения).

Рассказывая об истоках голландской системы оценки, г-жа Шолс объяснила, что в Нидерландах проводятся три типа исследований и оценок. Предварительная оценка включает анализ соотношения социальных затрат и выгод и изучение эффективности затрат. Последующий анализ включает изучение политических подходов, оценку воздействия и другие оценки. Наконец, изучение вариантов экономии средств и проведения реформ включают анализ расходования средств, комплексные анализы расходов, другие исследования, вплоть до создания специальных групп по контролю определенных затрат (например, в сфере здравоохранения).

Аналитические исследования расходов выполнялись в Нидерландах с 1981 года, когда провели комплексный анализ расходов. Следующий комплексный анализ расходов состоялся в 2009 году, а затем через год (кроме 2007 и 2010 годов) проводились индивидуальные проверки расходов, от двух до 18 проверок. В последние два года прошли 12 индивидуальных проверок, в том числе по таким направлениям, как системы вооружений, пенсии, самозанятость, полиция, соблюдение правил дорожного движения, социальное жильё, эффективность затрат вариантов по сокращению выбросов СО2, контроль рисков в казначейских банках, здравоохранение, служба сбора налогов, планирование инфраструктуры, эффективность образования.

Технические задания (ТЗ) на проверку/анализ расходов пишутся на основе решения правительства о проверке расходов по определенному направлению (переговоры по темам, входящим в обычный бюджетный переговорный процесс, при согласовании с министерством финансов), проект ТЗ составляется министерством финансов и соответствующим отраслевым министерством, затем публикуется в бюджетном меморандуме. Проверки расходов выполняются год спустя публикации ТЗ, в тот момент, когда начинается процесс согласования очередного бюджета. Хотя бы один вариант подходов к анализу проверенных расходов должен подразумевать их снижение на 20%. Смысл в том, чтобы дать принимающим решения лицам информацию в отношении приоритетности действий, т.е. дать ясно понять, в каких направлениях нельзя допустить сокращения бюджетных ассигнований ни при каких обстоятельствах.

Независимая рабочая группа состоит из высокопоставленных госслужащих и внешних экспертов под председательством руководителя, в зону ответственности которого проверяемое направление не входит (например, руководитель аппарата другого министерства). Отчёт составляется коллективным органом, выполняющим функции секретариата, куда входят два представителя министерства финансов, и два представителя от проверяемого министерства. Проверяющая комиссия проверяет качество составленного отчёта, после чего отчёт направляется в Кабинет министров, который должен дать письменный политический ответ на отчёт. Как отчёт о проведённой проверке, так и ответ Кабинета находятся в открытом доступе для населения.

Виды тем для анализа/проверки расходования средств:

1. Широкое направление политики, например, сельскохозяйственная политика,
2. Специфика определённого министерства, например, инновации в здравоохранении или государственные займы для образовательных учреждений,
3. Межведомственная тематика, например, контроль соблюдения правил дорожного движения, рынок социального жилья, пенсии,
4. Горизонтальные темы, например, связи между госорганами или субсидии

Обычно темы выбираются в тех направлениях, где существуют финансовые проблемы, наиболее актуальные для данного отраслевого министерства/общества, или в таких областях, где высоки разногласия, или в том направлении, на которое наложено некое политическое «табу». Особое внимание уделяется чёткому обозначению объема проверки, не слишком узкой, но и не бесконечно широкой. В целом поддерживается равновесное распределение тем между министерствами.

По своему содержанию и методике проверки/аналитические обзоры расходов выходят за рамки простого составления списка вариантов экономии средств. Они сочетают разные источники и точки зрения, применяют эмпирические доказательства, оценивают эффективность выбранного подхода, экономическую теорию о роли государства, будущие вызовы, зарубежный опыт, стимулы и препятствия в системе финансирования, ожидаемые в будущем бюджетные риски и т.д. Варианты политики основаны на анализе сильных и слабых сторон, они различают беспроигрышные варианты и стратегический выбор. Предложенные варианты политики должны быть реалистичны, практически реализуемы, с описанием (положительного и отрицательного) воздействия на общество и бюджет. С учётом того, что аналитические рассмотрения расходования средств проходят с 1981 года, процесс хорошо понимается всеми.

В последней части своей презентации г-жа Шолс рассказала об особом примере проверки расходов в Нидерландах – о комплексной проверке 2010 года. Мотивацией проверки послужило серьёзное ухудшение фискальной ситуации, от профицита к дефициту в 5,5% ВВП. Поэтому Кабинет министров поручил провести анализ с целью выяснения разных вариантов экономии средств и их последствий. Эта проверка включала 20 направлений межведомственного характера и должна была обеспечить выработку вариантов сокращения расходов из собираемых налоговых средств на 20%. Контроль за проверкой осуществляли Премьер-министр и вице премьеры, а внешнюю экспертную помощь обеспечивало Нидерландское бюро анализа экономической политики. В целом, был обнаружен потенциал экономии расходов на сумму 35 млн. евро. Эта проверка оказала существенное воздействие на публичные дискуссии и на избирательные программы политических партий.

Г-жа Аннетт Коннолли, начальник Центрального отдела Департамента государственных расходов и реформы Ирландии, познакомила аудиторию с практикой работы и опытом Ирландии. Ирландия внедрила проверки расходов в 2009 году (начав с комплексного рассмотрения расходов), что стало частью масштабной работы по восстановлению государственных финансов и сокращению расходов в период беспрецедентной фискальной (налогово-бюджетной) консолидации, вызванной экономическим кризисом, который сократил доходы на треть. Проверке 2009 года предшествовал ряд мер по повышению эффективности администрирования в 2008 году, так как было необходимо найти дополнительные источники экономии (никаких целевых показателей экономии задано не было, задача состояла в том, чтобы устранить текущий бюджетный дефицит к 2011 году). Проверка проводилась в течение 6 месяцев силами 6 внешних участников, возглавляемых г-ном МакКарти из Университетского колледжа Дублина.

Методика проверки 2009 года заключалась в том, что каждый департамент провел встречу с проверяющими и заранее представил оценочный доклад по шаблону, заблаговременно предоставленному департаментом финансов. В это же время бюджетные аналитики, отвечающие за контроль соответствующих направлений расходования средств, подготовили свои независимые оценочные отчёты с рекомендациями и вариантами по снижению расходов и сокращению персонала. Оба комплекта оценочных отчётов рассматривались заранее, до проведения встречи с руководством каждого департамента. В итоге был обнаружен потенциал экономии в объёме 5,3 миллиарда евро при условии сокращения более 17300 госслужащих. Это бы означало сокращение расходов на 9%. Большая часть мер экономии была реализована в 2010 году, а некоторая часть должна быть реализована в более длительные сроки. В целом, уже сэкономлено 5 млрд. евро.

С 2009 года Ирландия провела ещё два раунда проверок расходов (все – комплексного характера) - в 2011 и 2014 гг. По мере восстановления государственных финансов (финансовый баланс ухудшился с 3% профицита в 2006 году до 11,4% дефицита в 2009, восстановившись до 1% дефицита в 2016 г.) цели проверок изменились, теперь интересует уже не сокращение дефицита, а расширение фискального пространства, пересмотр приоритетности бюджетных расходов, изучение новых и новаторских способов осуществления государственной политики.

В 2011 году правительство решило, что проверки расходов должны стать частью более широкомасштабных бюджетных реформ, при которых информация из проверок расходов должна служить основанием для принятия решений при формировании бюджета. Надзор за проверками расходов поручили Департаменту государственных расходов и реформы, учреждённому в 2011 году (в него входят Управления отраслевой политики и руководства государственной службой Департамента финансов с отделами, которым поручена эта работа из Управления модернизации госслужбы Департамента премьер-министра). Результаты комплексных проверок расходов теперь используются для подготовки бюджетов на несколько лет, и готовятся они силами координационной группы под председательством Департамента государственных расходов и реформ. Кроме того, для проверок 2014 года была сформирована Рабочая группа руководителей старшего звена в поддержку высокопоставленной координационной группы и для выполнения рутинной работы. Следующую проверку наметили на 2017 год, и это опять будет комплексная проверка расходов.

Г-жа Коннолли поделилась с участниками следующими уроками из ирландского опыта:

* Проверка/анализ расходов требует огромных ресурсов. Важно понимать с самого начала, что она требует полной самоотдачи и отнимает много времени, ею должны заниматься опытные и знающие специалисты. Сами проверки проводятся полностью центральными органами по контролю расходов, а департаментам (отраслевым министерствам) надо уметь проводить необходимый анализ.
* Исключительно важна роль руководства и его приверженность идее этих проверок. На политическом уровне и среди высшего руководства должно быть полное согласие с этой идеей.
* Внешнее руководство важно в самом начале, чтобы учесть стороннюю точку зрения (что помогает в реализации), но затем важно вернуть процесс назад в госслужбу, чтобы поддержать становление культуры оценки.
* Центральный бюджетный орган обязан играть ключевую роль в оформлении концептуального замысла проверок расходов, консультировании политического уровня руководства по вопросам отбора параметров. Он также должен обеспечить наличие шаблонов и инструкций для отраслевых министерств, оставаясь командным пунктом, координирующим проверку и, при необходимости, реагирующим на вызовы или ставящим неудобные вопросы. Поэтому важно иметь группу специалистов, обладающих не просто знанием финансов или госслужбы, но и опытом работы в данной области политики.
* Цели и структура проверок расходов должны быть чётко определены с самого начала. Надо предельно конкретно формулировать основную задачу и центр внимания каждой проверки расходов. Пользу от того внимания, что уделяется созданию соответствующих шаблонов и непротиворечивой методики в самом начале процесса, особенно хорошо можно прочувствовать на более поздних этапах.
* Информация о достигнутых результатах используется в проверках расходования средств, но по одним показателям эффективности нельзя судить об эффективности всей политики в целом. Очень непросто добиться того, чтобы информация из БОР стала неотъемлемой частью принятия решений о выделении бюджетных ассигнований и принятия управленческих решений. Процесс проверки расходов играет главную роль в становлении культуры оценки, показывая важность этой информации для принятия решений о бюджетном манёвре, когда создаётся фискальное пространство для новой бюджетной политики. Необходимо обеспечить такую подготовку бюджета, чтобы информация об оценке поступала в нужные сроки и в правильном формате, позволяющем оценить новые предложения и уже идущие программы.
* Необходимо продолжать развивать культуру оценки. Проверки расходов – это одна из составляющих общей оценки или анализа. Департамент государственных расходов и реформы активно продвигает идею использования результатов оценки и считает, что надо обязательно заниматься оценкой последствий принимаемых решений.

## **Уроки из опыта**

На последней сессии семинара во время дискуссии между представителями разных стран за круглым столом участники указали на следующие основные уроки из этого семинара, применимые для их стран:

1. Исходя из докладов г-на Бизли и г-жи Фуке, участники еще раз убедились в том, что будущее бюджетирования, ориентированного на результат, заключается в упрощении систем БОР для получения более ясных, контролируемых и значимых данных в поддержку принятия решений в пользу определенной политики (*это было отмечено всеми участвующими странами* *PEMPAL*).
2. Участники особо отметили важность двигаться «эволюционным, а не революционным путём», и в этой связи полезным оказался пример с польским опытом, представленным г-ном Бизли, как наглядный пример того, как размывание политической поддержки, нехватка персонала в министерстве финансов, сложность самого замысла БОР, культурные препоны привели к тому, что реформа пробуксовывает. Этот опыт также показывает важность индивидуального подхода, учитывающего специфику страны, её возможности и цели, а не простой перенос лучшего опыта другой страны. Из всего этого участники семинара сделали вывод о том, что страны не должны спешить с внедрением программного бюджетирования до того, как будут внедрены важнейшие элементы реформирования государственного финансирования и управления. К ним относятся стратегическое планирование на государственном уровне, реагирование на запрос населения в отношении информации об эффективности госрасходов и повышении подотчётности государственных органов власти, другие направления (в том числе, внедрение бюджета для граждан), реализация реформы государственного управления, среднесрочных планов, стратегических планов отраслевых министерств, реформирование систем внутреннего контроля (*это особо отметили представители Кыргызской Республики, Армении, Боснии и Герцеговины, Косово, Грузии и Беларуси*).
3. Помимо важнейшего предварительного условия в виде наличия политической воли (так как программное бюджетирование нельзя успешно внедрить только на уровне технических специалистов и чиновников), нельзя недооценивать важность профессиональной подготовки персонала и информационных технологий в поддержку программного бюджетирования. (*отмечено всеми участвующими странами* *PEMPAL)*
4. Программное/ориентированное на результат бюджетирование должно подразумевать определенную гибкость, чтобы осуществлять непрерывное совершенствование системы на основе получаемых доказательств из практики использования (*особо отмечено участниками из Украины, Армении, Боснии и Герцеговины, Хорватии и Болгарии*)
5. Несколько стран PEMPAL уже начали процесс упрощения своих подходов в области программного бюджетирования, в том числе по структуре программ, по объему информации в каждой программе и количеству показателей для оценки действенности программ. В этой связи следует отметить, что показатели, важные с точки зрения населения и правительства, отличаются от тех, что важны для внутреннего управления. Другое важное свидетельство, полученное в ходе семинара, касается того, что совсем не обязательно наличие прямой связи между уровнем расходов и каждым показателем (*особенно отмечено Российской Федерацией, Кыргызской Республикой, Боснией и Герцеговиной, Молдовой, Хорватией, Болгарией, Грузией и Беларусью*).
6. Большинство стран PEMPAL не выполняли проверок расходов в такой широкой форме, которая применяется в странах ОЭСР, но задумываются о внедрении элементов таких проверок в будущем, поэтому так полезно было узнать об опыте Ирландии и Нидерландов. В частности, полезен был вывод о важности среднесрочных, а не только годовых планов бюджетирования, а также понимание сложности самого механизма проверки расходов. Участники также отметили важность подготовки нормативной базы для внедрения проверки/анализа расходов, чтобы иметь ясное представление о том, что можно ожидать от такой проверки, чтобы встроить сами проверки в бюджетные процедуры, не допустить проведения проверок в режиме «наскока», так как лучше сразу обеспечить систематическое их рассмотрение. (*особо отмечено Российской Федерацией, Кыргызской Республикой, Боснией и Герцеговиной, а также Молдовой*).
7. Как и в случае с внедрением программного бюджетирования, нельзя недооценивать важность профессиональной подготовки персонала для проведения проверок расходов, необходимость иметь соответствующие кадры и в министерстве финансов, и в отраслевых министерствах, наряду с привлечением внешних экспертов и независимых внешних аналитиков, чтобы сбалансировать точку зрения Министерства финансов (*отмечено всеми участвующими странами* *PEMPAL).*
8. Две страны PEMPAL, Хорватия и Болгария, начали проводить проверки расходов, и обсуждения в ходе настоящего семинара обеспечили им ряд ценных соображений по совершенствованию их подходов, в том числе в отношении необходимости выделения более длительного срока на проведение качественной оценки (около 8-12 месяцев, как в Нидерландах и Ирландии).

В целом участники сделали вывод о полезности семинара с точки зрения знакомства с разными подходами. Было решено получить дополнительные материалы от голландских и ирландских органов для распространения их среди всех участников семинара. Этот отчёт и все материалы семинара размещены для всех участников БС на нашем сайте [www.pempal.org](http://www.pempal.org). Участники поблагодарили высококвалифицированных докладчиков, которые обнаружили понимание как общей картины БОР, так и технических деталей связанных с ним процессов. Всё это в значительной мере способствовало великолепному уровню дискуссий между принимающей стороной и участниками.

### Программа

|  |  |
| --- | --- |
| **22 ноября** | |
| *Прибытие, место проведения – гостиница Renaissance Paris Le Park hotel*  *19:00 – приветственный ужин (ресторан Salons 59)* | |
| **23 ноября, 1й день, Заседание Рабочей группы** | |
| *Место проведения – Renaissance Paris Le Park hotel (зал Magnolia на -1 этаже)* | |
| 08:30 – 09:00 | Регистрация и раздача материалов |
| 09:00 – 10:30 | **СЕССИЯ 1: На пути к следующему поколению бюджетирования, ориентированного на результаты: размышления об опыте семи стран, проводящих реформы**  *Айвор Бизли, старший специалист Всемирного банка по вопросам управления в государственном секторе*  Вопросы и ответы |
| 10:30 – 11:00 | *Групповая фотография и перерыв на кофе* |
| 11:00 – 12:30 | **СЕССИЯ 2: Программное бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результаты, во Франции**  *Вероник Фуке, руководитель Департамента по вопросам ориентированного на результат бюджетирования в Бюджетной Дирекции Министерства экономики и финансов Франции*  Вопросы и ответы |
| 12:30 – 13:30 | *Обед (ресторан Le Relais du Parc)* |
| 13:30 – 15:00 | **СЕССИЯ 3: Анализ расходов, практические примеры стран ОЭСР**  **Нидерланды***: Марьон Шолс, старший советник Управления стратегического анализа Министерства финансов Нидерландов*  **Ирландия***: Аннетт Коннолли, руководитель Центрального отдела Департамента государственных расходов и реформ Ирландии*  Вопросы и ответы |
| 15:00 – 15:30 | *Перерыв на кофе* |
| 15:30 – 17:00 | **КРУГЛЫЙ СТОЛ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ БС ПО ПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ И БЮДЖЕТИРОВАНИЮ, ОРИЕНТИРОВАННОМУ НА РЕЗУЛЬТАТЫ:**   * Размышления об уроках, извлеченных передовыми странами, и последняя информация о наработках стран, входящих в Рабочую группу * Последние новости о подготовке продукта знаний, исходя из участия PEMPAL в исследовании ОЭСР по вопросам бюджетирования, ориентированного на результаты * Планы будущей деятельности Рабочей группы |
| 19:00 – 21:00 | **Ужин** *(ресторан Salons 59)* |