



PEM PAL 2014 г. ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ БЮДЖЕТНОГО СООБЩЕСТВА

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА, ОСНОВАННЫЕ НА РЕЗУЛЬТАТАХ

3-6 марта 2014 года, Анталия, Турция

КОММЕНТАРИИ ПО ИТОГАМ ЗАСЕДАНИЯ

Дэвид Шанд

Докладчик заседания

Общие комментарии

1. Значительная часть времени в ходе заседания была посвящена основным компонентам Мониторинга и оценки, основанным на результатах (RBME)

- Стратегическое планирование
- Мониторинг
- Оценка

На заседании обсуждалась их роль в RBME, опыт стран в их развитии, а также то, как разрабатывать и совершенствовать каждый из этих компонентов.

2. Заседание также фокусировалось на четырех основных вопросах, касающихся создания и внедрения RBME.

- Важность стратегических планов отраслевых министерств
- Использование информации о результатах деятельности при принятии бюджетных решений, в отличие от простой публикации такой информации
- Создание надлежащих институциональных схем – гарантия того, что соответствующие роли Министерства финансов и других центральных министерств, таких как Министерство экономики или планирования, и отраслевых министерств четко определены и являются взаимодополняющими
- Выход за пределы мониторинга и важность углубленной оценки

3. Одним приятным впечатлением от дискуссий является признание такой группой старших должностных лиц Министерства финансов на этом заседании того, какую важную роль должны сыграть отраслевые министерства в RBME. Это не всегда признается.

4. **Стратегическое планирование** отраслевыми министерствами, охватывающее многолетний период, теперь является чертой, присутствующей почти во всех странах PEMPAL, хотя в некоторых случаях могут готовиться только годовые рабочие планы. В ряде стран PEMPAL эти стратегические планы содержат разбивку затрат.



5. Вызов заключается в том, чтобы подготовить более совершенные стратегические планы. Стратегические планы должны разрабатываться «снизу – вверх», отражая знание отраслевым министерством вопросов, касающихся как разработки политик, так и предоставления услуг. Планы должны быть стратегическими, и должны фокусироваться скорее на основных вопросах, нежели на всем в целом. Планы должны «принадлежать» отраслевым министерствам и отражать способ, посредством которого они управляют реализацией программ. В то же время они должны быть реалистичными и осуществимыми с финансовой точки зрения, а также должны быть увязаны с бюджетом и с правительственными политиками и приоритетами. Это требует, чтобы они были четко связаны с планированием «сверх – вниз», которым управляет Министерство финансов посредством бюджета, а также Министерство финансов или другое центральное министерство (например, Министерство планирования, Министерство экономики) посредством национальной системы планирования. Это требует диалога между отраслевыми министерствами и Министерством финансов и другими значимыми центральными министерствами, которые играют закономерную роль в области обзора планов отраслевых министерств.
6. Однако, похоже в некоторых странах имеется слишком много не связанных стратегических документов, которые затрудняют формулирование своих стратегических планов отраслевыми министерствами.
7. Похоже, что не существует каких-то особых препятствий для повышения качества стратегических планов отраслевых министерств, за исключением необходимости консультироваться с Министерством финансов и другими соответствующими центральными министерствами, это связано с их проверяющей ролью и, в некоторых случаях, с рационализацией количества стратегических документов на национальном уровне.
8. **Мониторинг** проделанной работы посредством показателей результатов работы сейчас является обычной практикой в странах РЕМПАЛ. Однако ясно, что качество показателей результатов работы может быть проблемной областью, и что в некоторых странах РЕМПАЛ может быть слишком много показателей. Нам необходим комплексный набор показателей – не слишком мало, но также и не слишком много. Информация показателей должна быть надежной, своевременной и ее производство должно быть эффективным с точки зрения затрат. Показатели должны ограничивать любые возможные «манипуляции» и не должны иметь никаких возможных неблагоприятных последствий. Они должны «принадлежать» отраслевому министерству и должны быть приняты Министерством финансов и другими значимыми центральными министерствами, как результат процесса стратегического планирования, о котором говорилось выше.



9. Нам следует помнить о том, что «не все, что имеет значение, можно измерить, и не все, что можно измерить, принимается во внимание». Таким образом, показатели результатов работы являются просто указанием, а не окончательным ответом.
10. Большинство стран РЕМПАЛ ввели программное бюджетирование, несмотря на то, что бюджеты все еще не обязательно принимаются по программной классификации в этих странах. Кроме того, не все эти страны располагают показателями результатов работы, при этом большинство стран, которые располагают показателями результатов работы, указывают, что качество этих мер все еще необходимо усовершенствовать. В ряде стран РЕМПАЛ показатели результатов работы являются частью бюджетного диалога с Министерством финансов. Однако в некоторых случаях отчеты о результатах работы используются больше в отчетности о реализации бюджета, нежели при разработке бюджета, а отчетность подается скорее в Министерство экономики, а не в Министерство финансов.
11. Похоже, что нет каких-то особых проблем с улучшением показателей результатов работы, за исключением необходимости консультаций между отраслевыми министерствами и Министерством финансов и другими значимыми центральными министерствами. Однако обеспечение надежной и своевременной информации может потребовать усовершенствований в системах управления информацией, используемых для фиксации данных о результатах работы.
12. Ясно, что существуют неразрешенные вопросы, связанные с терминологией и пониманием **оценки**, в отличие от мониторинга, и значительное время на заседании было посвящено обсуждению этого. Проще говоря, оценка выходит за рамки показателей результатов работы, пытаюсь определить причины уровня производительности – если существуют проблемы, это проблемы дизайна, или проблемы реализации, или и то, и другое? Таким образом, в фокусе внимания - использование результатов оценки для *улучшения результатов работы*, а не просто «наказание или поощрение». Обсуждения и проведенные перед заседанием исследования показывают, что пока в странах РЕМПАЛ проводится немного оценок – также отсутствуют «углубленные оценки».
13. Оценка – это концепция общего характера. Оценивать можно разное – организации и организационные подразделения, программы или инвестиционные проекты. Ее можно проводить на различных уровнях широты и глубины – сколько следует оценивать, и с какой степенью подробностей. Таким образом, существует целый ряд различных типов оценки и, похоже, значительное замешательство вызывает использование различных терминов, таких как «анализ» (обзор). Проще говоря, «анализ (обзор)» может быть более ограниченной формой оценки, как по масштабу, так и по глубине.



14. Оценка может потребовать значительных объемов данных и значительных кадровых ресурсов. Таким образом, оценку следует проводить выборочно; не все можно оценивать одновременно. Из-за вопросов, связанных с данными, и методологических вопросов (например, определение причинно-следственной связи) результаты оценки редко бывают безусловными. Скорее они становятся основой для диалога, чтобы определить, как можно наилучшим образом улучшить результаты работы.

15. Исходя из дискуссий, проведенных в ходе заседания, и результатов исследований, проведенных до заседания, похоже, имеется ряд препятствий для оценки в странах РЕМПАЛ – в частности:

- Отсутствие понимания концепции
- Путаница в отношении различных уровней и типов оценки
- Отсутствие навыков и обучения методологии оценки
- Отсутствие спроса на информацию о результатах оценки, в частности, со стороны политического уровня.

16. Некоторое время назад ОЭСР разработала некоторые рекомендации хорошей практики оценки программ. Среди них можно выделить следующие аспекты:

- Создание (политической) поддержки сверху
- Создание спроса для оценки информации на всех уровнях управления
- Установление реалистичных ожиданий от оценки – она может и не дать полных ответов
- Увязывание оценки с бюджетным процессом
- Размещение функции оценки там, где она будет оказывать наибольшее воздействие. Это, скорее всего, будет в Министерстве финансов и в подразделениях бюджета и планирования отраслевых министерств. И Министерство финансов, и отраслевые министерства должны сыграть ключевую роль в оценке, необходима как централизованная оценка, так и самостоятельная оценка.
- Планирование оценки – позаботиться о том, чтобы объекты, масштабы и информационные требования оценки были четко установлены заранее
- Определение сроков проведения оценки для максимального воздействия
- Обеспечение понятного и значимого отчета об оценке, который ясно представляет результаты проведенной работы
- Привлечение основных заинтересованных лиц – например, пользователей, клиентов и руководителей оцениваемых подразделений, программ или проектов
- Обеспечение достаточного количества членов команды с хорошими навыками и опытом проведения оценки
- Обеспечение методологического качества оценки
- Принятие и реализация решений на основании оценки.



17. Основной вопрос для стран РЕМРАЛ при разработке функции оценки заключается в том, как и где начинать. Подход может быть следующим:

- Создать небольшое подразделение оценки в рамках Министерства финансов (в рамках или при Бюджетном департаменте) с четко поставленными задачами и юридически оформленными полномочиями
- Обучать штатных сотрудников – используя значительный объем учебных материалов по оценке, которые уже имеются
- Выбрать небольшое количество пилотных субъектов там, где вероятнее всего будет наибольшая отдача
- Осмотрительно продвигаться вперед и проводить тесные консультации с менеджерами организаций, программ или проектов, которые оцениваются
- Рассмотреть вопрос создания определенной связи или партнерства с Национальным органом финансового контроля, там, где он уже создал функцию оценки

18. Исходя из презентаций и обсуждений в группах, можно сделать вывод, что Россия, Албания и Молдова внедряют подходы углубленной оценки, но находятся на начальном этапе.

Презентации с примерами подходов в отдельных странах

19. Для того, чтобы вывести на передний план основные вопросы, о которых говорится в параграфе 2 выше, был выбран формат страновых презентаций и обсуждения тем в группах.

20. Разработка РВМЕ **Турцией** являлась неотъемлемой частью реформ УГФ, начатых в 1995 году. Отражая поэтапный и непрерывный подход к реформе УГФ, для Закона об управлении государственными финансами и контроле за ними 2013 года был обеспечен двухлетний период реализации. Основной чертой является роль Министерства развития в управлении национальной системой планирования, включая стратегические планы отраслевых министерств и необходимость тесной координации с Министерством финансов. При том, что информация о результатах работы не используется напрямую при определении бюджетных ассигнований, выходная информация (такая, например, как зачисление студентов) используется при перспективном планировании бюджетных расходов. Планы деятельности отраслевых министерств отделены от бюджетных документов, несмотря на то, что они должны интегрировать их.

21. В **России** и Министерство финансов, и Министерство экономики играют важную роль в разработке РВМЕ. Было несколько «фальстартов» или неудач предыдущих инициатив РВМЕ, но внедрение «Государственных программ» обеспечивают основу для



обновленного подхода. Разработаны 42 Государственные программы, с высоким уровнем агрегации целей и включающие все министерства и ведомства. Система показателей высокого уровня позволяет проводить мониторинг проделанной работы, включая ход реализации задач и бюджетные расходы в связи с проделанной работой, а также достижение показателей результатов работы программы.

22. Система включает значительный объем самостоятельного мониторинга посредством подготовки менеджерами программ повествовательного отчета, который включает анализ факторов, оказывающих влияние на реализацию и результаты. Повествовательные отчеты согласуются с Министерством экономики и проверяются этим министерством, а также они проверяются и Министерством финансов. Этот повествовательный отчет служит основой для диалога с менеджерами программ относительно реализации и эффективности функционирования. Важно, что он также обеспечивает основу для разработки будущей глубокой оценки программ.
23. Система RBME **Кореи** является частью ведущейся серии реформ УГФ, начатых в 2000 году. Отраслевые министерства готовят ежегодные планы деятельности и отчеты, но эта информация не использовалась систематически в принятии бюджетных решений. Скорее все внимание уделяется оценке, в первую очередь посредством периодического анализа, проводимого отраслевыми министерствами на основании шаблона самостоятельной оценки, охватывающей структуру и планирование, управление или внедрение и результаты и подотчетность. Этот анализ охватывает ежегодно около одной трети всех программ и указывает, что приблизительно одна четверть программ являются неэффективными. В таком случае для улучшения результатов работы можно использовать договоры о результатах работы.
24. Кроме того, имеется значительная углубленная оценка с использованием экспертов, охватывающая около десяти комплексных программ каждый год, связанная с политиками и приоритетами Президента. Менеджеры заранее уведомляются о таких оценках, чтобы была доступна необходимая информация. Программы, которые зарекомендовали себя как неэффективные, подлежат прямым бюджетным сокращениям, которые могут составлять до 20 процентов в любом отдельно взятом году. Таким образом, существует прямая связь между углубленной оценкой и бюджетными ассигнованиями.
25. Две презентации на тему **анализа бюджетных расходов** были сфокусированы на опыте **Великобритании и Нидерландов**, в определенной степени обсуждались также и подходы других стран ОЭСР. Они указывают на то, что такой анализ представляет собой форму быстрой (скажем, 3-5 месяцев) оценки, *сфокусированной на достижении экономии бюджетных расходов*. Такая форма оценки может применяться к программам, проектам, процессам или исходным ресурсам. Анализ может также фокусироваться на операционных расходах, капитальных расходах или трансфертах.



Он также может проводиться на индивидуальной основе вне пределов официальной системы RBME.

26. Обзоры, проводимые Великобританией, иллюстрируют широкий спектр потенциальных тем. Нидерланды иллюстрируют ключевую роль Министерства финансов в анализе бюджетных расходов, которые впервые были проведены в 1982 году, учитывая ограниченные стимулы для отраслевых министерств идентифицировать возможные сокращения бюджетных расходов. С другой стороны, в первую очередь отраслевые министерства отвечают за углубленную оценку, так как они располагают подробной информацией, которая требуется для каждой оценки. Обе страны проиллюстрировали необходимость хороших консультаций с отраслевым министерством, чьи расходы анализируются, а также необходимость устойчивых технологий для каждого анализа.

Другие вопросы, возникающие в ходе обсуждений

27. Следует отметить, что в ряде стран PEMPAL Национальные органы финансового контроля берут на себя роль лидеров в углубленной оценке, это является частью выполнения ими аудиторской функции.
28. Страновые примеры указывают, что Парламенты мало заинтересованы в информации RBME, за исключением России (где, как ожидается, Парламент проявит значительный интерес к результатам государственных программ), Кореи и Нидерландов. В случае Нидерландов оценки результатов деятельности могут стать важной частью переговоров при формировании коалиционных правительств.
29. Обсуждения в ходе заседания указали на наличие некоторых сомнений в плане предоставления большей бюджетной гибкости отраслевым министерствам и менеджерам программ по принципу «дать возможность менеджерам управлять» на основании того, что это может скомпрометировать контроль за бюджетными расходами. Опыт стран ОЭСР показывает, что большая степень бюджетной гибкости, включая право контроля за перераспределением бюджетных средств между статьями расходов и остатками в результате расходов ниже запланированных, не компрометирует контроль, если соблюдаются условия обеспечения жестких бюджетных ограничений – без привлечения дополнительных бюджетных ассигнований в течение года и при непрерывном сокращении бюджетных ассигнований в реальном выражении на основании гибкости, имеющейся у отраслевых министерств и менеджеров программ для достижения экономии.
30. Заключительное наблюдение касается Обзоров государственных расходов Всемирного банка (PER), которые проводились во многих странах PEMPAL, либо во всем государственном секторе, либо в таких секторах, как сельское хозяйство,



здравоохранение и т.д. Данные обзоры отражают элементы оценки и анализа государственных расходов и проводятся время от времени, по запросу. Подходы к выполнению обзора могут различаться в разных странах, в зависимости от сферы охвата и глубины. Очень немногие участники заседания были в курсе того, проводился ли PER в их стране, и если проводился, о содержании PER. Это удивительно для такого важного продукта Всемирного банка, нацеленного на оказание воздействия на бюджетные решения определенной страны. Между тем, PER может простимулировать должностных лиц министерства финансов задуматься над разработкой подходов к оценке и анализу государственных расходов.