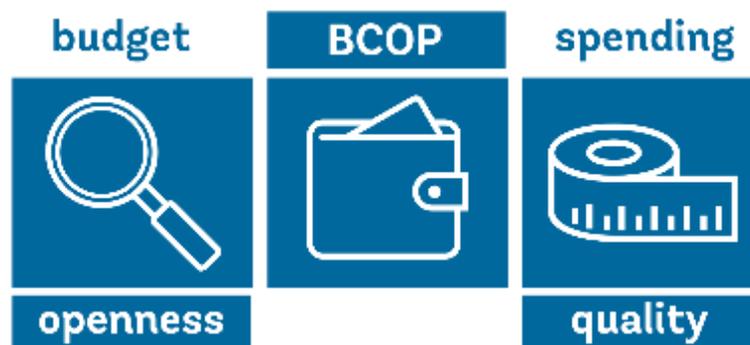


БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ,

И ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СТРАНАХ РЕМРАЛ:

действующая практика, проблемы и рекомендации



Продукт знаний, созданный Рабочей группой Бюджетного сообщества
(БС) по программному бюджетированию и бюджетированию,
ориентированному на результат (РГПБ/БОР)

Июнь 2020 г.

ИЮНЬ 2020 Г.

Copyright © 2020 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена, передана или распространена в любой форме без предварительного письменного разрешения Б С PEMPAL (BCOP) за исключением случаев некоммерческого использования, разрешенного законом об авторском праве. Любые изменения, внесенные в содержащиеся в данной публикации рекомендации, касающиеся соглашений о сотрудничестве, требуют ссылки на факт использования данной публикации и внесения в нее изменений. Контакт: kmalafeeva@worldbank.org



Бюджетное сообщество (БС)

T: +7 495 745 70 00 доп. 2038 или +7 499 921 20 38

E: BCOP@worldbank.org

W: www.pempal.org



Настоящий продукт знаний разработан Рабочей группой по программному бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (РГПБ/БОР), Бюджетного сообщества (БС), входящего в Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (РЕМПАЛ).

Возглавил разработку документа представитель Министерства финансов Российской Федерации и руководитель РГПБ/БОР Николай Бегчин. Существенный вклад в работу над продуктом внесли члены рабочей группы Эмиль Нургалиев из Министерства финансов Болгарии, Иван Раковский из Министерства финансов Российской Федерации и Младенка Карачич из Министерства финансов Хорватии. Кроме того, в работе над документом приняли участие представители 16 стран — членов БС: Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Грузии, Казахстана, Косово, Кыргызской Республики, Республики Северная Македония, Молдовы, Черногории, России, Сербии, Украины и Узбекистана.

В составе ресурсной команды работали Наида Чаршимамович Вукотич, консультант Всемирного банка и руководитель группы, и Ирина Щербина, старший специалист Всемирного банка по государственному сектору и координатор БС, а материально-техническую поддержку обеспечивала сотрудник Секретариата РЕМПАЛ Ксения Малафеева.

Рабочая группа и ресурсная команда выражают признательность экспертам-рецензентам продукта знаний: Ивору Бизли, старшему специалисту Всемирного банка по государственному сектору и Акселю Матоту, старшему советнику по директивным вопросам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Рабочая группа выражает особую благодарность Отделу бюджетирования и государственных расходов ОЭСР за важный содержательный вклад в работу Рабочей группы и помощь в организации участия стран РЕМПАЛ в Опросе ОЭСР по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат.



Предисловие



Как руководитель Рабочей группы по программному бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (РГПБ/БОР) с удовольствием представляю вашему вниманию настоящий отчет, плод совместных усилий представителей 16 министерств финансов стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА) — членов Бюджетного сообщества (БС), действующего в рамках Сети «Взаимное обучение и обмен опытом в сфере управления государственными финансами» (PEMPAL).

РГБП/БОР, сформированная в 2016 году, сосредоточивает внимание на разработке и внедрении программного бюджетирования и БОР и обзоров расходов с целью повышения результативности бюджетных расходов. Большинство наших членов постоянно подчеркивают приоритетность реформ именно в этой области.

Группа работает в тесном партнерстве с Отделом государственного управления и бюджетирования Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), делегатами министерств финансов стран ОЭСР, а также с Всемирным банком. Мы благодарны за эти партнерские отношения и высоко ценим возможности обмена знаниями, а также проделанную представителями этих организация работу по экспертному рецензированию данного продукта знаний.

Пользуясь возможностью, я хотел бы поблагодарить все наши 16 стран-членов, которые активно участвуют в работе РГПБ/БОР, за их вклад, особенно те из них, которые участвовали в опросах по бюджетированию, ориентированному на результат, и обзорам расходов, данные из которых были использованы в настоящем отчете, а также те страны, которые оставили замечания по проекту данного отчета и дополнительным правкам по текущей деятельности и дальнейшим планам в их странах.

Аналитические выкладки и рекомендации, изложенные в настоящем отчете, представляют собой ценную информацию для наших членов и служат прекрасной пищей для размышлений в процессе продолжения наших усилий по повышению эффективности государственных расходов. На основе информации, которую мы собрали у стран-членов, многие страны — члены РГПБ/БОР планируют по-своему использовать рекомендации, исходя из собственных знаний, которые актуальны для их стран, чтобы в потенциале внедрить и улучшить программы по бюджетированию, ориентированному на результат, и составлению обзоров бюджетных расходов.

Я желаю министерствам финансов, представленным в нашей группе, успехов в реформировании систем программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированному на результат, и надеюсь на продолжение нашего сотрудничества в этой области.

Николай Бегчин

Руководитель РГПБ/БОР БС PEMPAL и член Исполнительного комитета БС,
Директор Департамента программно-целевого планирования и эффективности
бюджетных расходов Министерства финансов Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ:

ПЕРЕЧЕНЬ ДИАГРАММ И ТАБЛИЦ.....	6
СОКРАЩЕНИЯ	7
РЕЗЮМЕ	9
СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СЕТИ РЕМРАЛ, БС И РГПБ/БОР	15
ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, И ОБЗОРОВ РАСХОДОВ В СТРАНАХ – ЧЛЕНАХ РЕМРАЛ.....	18
1. БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ, В СТРАНАХ РЕМРАЛ В СРАВНЕНИИ С ТАКИМ БЮДЖЕТИРОВАНИЕМ В СТРАНАХ ОЭСР	21
МЕХАНИЗМЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ	21
ХАРАКТЕРИСТИКИ ИНФОРМАЦИИ О ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ, ИХ ОПРЕДЕЛЕНИЕ И АДРЕСНОСТЬ	26
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ О РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ	34
ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С БЮДЖЕТИРОВАНИЕМ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТ	36
ПРИМЕРЫ ТЕКУЩЕЙ И ПЛАНИРУЕМОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО БЮДЖЕТИРОВАНИЮ, ОРИЕНТИРОВАННОМУ НА РЕЗУЛЬТАТ, В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ РЕМРАЛ	37
2. ОБЗОРЫ РАСХОДОВ В СТРАНАХ РЕМРАЛ	41
ДАННЫЕ ОБ ОБЗОРАХ РАСХОДОВ В СТРАНАХ РЕМРАЛ	41
НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ БАЗА ОБЗОРОВ РАСХОДОВ И ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЦЕССА ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРА РАСХОДОВ	42
ПРИМЕНЕНИЕ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ И ПРОБЛЕМЫ	45
ПРИМЕРЫ ТЕКУЩЕЙ И ПЛАНИРУЕМОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЗОРАМ РАСХОДОВ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ РЕМРАЛ	46
КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, И ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СТРАНАХ РЕМРАЛ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ РЕШЕНИЮ.....	48
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ИЛЛЮСТРАТИВНЫЙ ПРОЕКТ РАЗРАБОТКИ ВЗАИМОСВЯЗАННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	67
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПРИМЕР СТРУКТУРЫ ПРОГРАММЫ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ИЛЛЮСТРАТИВНОЙ РАЗРАБОТКЕ ВЗАИМОСВЯЗАННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО, БЮДЖЕТНОГО И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	68
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ГОРИЗОНТАЛЬНАЯ И ВЕРТИКАЛЬНАЯ ЛОГИКА ПРИЧИННО-СЛЕДСТВЕННОЙ СВЯЗИ В РАМКАХ ИЛЛЮСТРАТИВНОЙ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО, БЮДЖЕТНОГО И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	69

ПЕРЕЧЕНЬ ДИАГРАММ И ТАБЛИЦ

Диаграмма 1: Основные направления деятельности РГПБ/БОР в 2016–2020 гг. ...	16
Диаграмма 2: Механизм бюджетирования, ориентированного на результат	21
Диаграмма 3: Нормативно-правовая база бюджетирования, ориентированного на результат (<i>число стран</i>).....	22
Диаграмма 4: Модели бюджетирования, ориентированного на результат	24
Диаграмма 5: Элементы национального механизма оценки результативности (<i>число стран</i>).....	25
Диаграмма 6: Тенденции в динамике количества программ, показателей и целевых показателей (<i>число стран</i>)	29
Диаграмма 7: Роли в определении показателей результативности (<i>число стран</i>)... 30	30
Диаграмма 8: Роли в установлении целевых показателей результативности (<i>число стран</i>).....	30
Диаграмма 9: Роли ЦБО и отраслевых министерств/ведомств на различных этапах генерирования и использования информации о достигнутых результатах (<i>процентная доля стран</i>)	32
Диаграмма 10: Разбивка используемой при представлении бюджета информации о достигнутых результатах по видам (<i>средняя процентная доля</i>).....	33
Диаграмма 11: Наличие сквозных показателей в бюджете (<i>число стран</i>).....	34
Диаграмма 12: Использование информации о достигнутых результатах (<i>число стран</i>).....	34
Диаграмма 13: Основания для внедрения БОР и его эффективность (<i>средневзвешенные значения</i>)	35
Диаграмма 14: Вызовы, связанные с внедрением БОР (<i>средневзвешенные значения</i>)	37
Диаграмма 15: Нормативно-правовая база обзоров расходов (<i>число стран</i>).....	42
Диаграмма 16: Темы/цели обзоров расходов, проведенных в странах РЕМРАЛ.....	43
Диаграмма 17: Институциональные роли на различных этапах обзора расходов в странах РЕМРАЛ	44
Диаграмма 18: Проблемы внедрения обзоров расходов (<i>средневзвешенная величина</i>)	45

СОКРАЩЕНИЯ

ARM	Армения
AUS	Австралия
AUT	Австрия
BEL	Бельгия
БС	Бюджетное сообщество
BGR	Болгария
BiH	Босния и Герцеговина
BLR	Беларусь
РГБГП	Рабочая группа по бюджетной грамотности и прозрачности
CAN	Канада
ЦБО	центральный бюджетный орган
CESEE	страны Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы
CHE	Швейцария
ПС	практикующее сообщество
CRO	Хорватия
BDEU	Германия
DNK	Дания
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ESP	Испания
FIN	Финляндия
FRA	Франция
GBR	Великобритания
GEO	Грузия
GRC	Греция
ВА	внутренний аудит
ИКТ	информационные и коммуникационные технологии
МВФ	Международный валютный фонд
IRE	Ирландия
ITA	Италия
JPN	Япония
KAZ	Казахстан
KGY	Кыргызская Республика
КНП	ключевые национальные показатели
KOR	Южная Корея
KOS	Косово
КР	продукт знаний
ОМ	отраслевые министерства
LUX	Люксембург
MDA	Молдова
MEX	Мексика

Минфин	министерство финансов
NLD	Нидерланды
NOR	Норвегия
NZL	Новая Зеландия
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
БОР	Бюджетирование, ориентированное на результат
БОР и ОР	Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры расходов
PEMPAL	Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами
PER	Анализ государственных расходов Всемирного банка
УГФ	управление государственными финансами
ПР	показатели результативности
ПМ	премьер-министр
ПБ/БОР	программное бюджетирование и бюджетирование , ориентированное на результат
РГПБ/БОР	Рабочая группа по программному бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат
P&R	эффективность и результаты
ПР	показатели результативности
PRT	Португалия
НИОКР	научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
RUS	Россия
ВОА	высший орган аудита
SBO	руководители бюджетных ведомств
ЦУР	цели в области устойчивого развития
SECO	Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам
SER	Сербия
SMART	конкретные, измеримые, достижимые, целесообразные и привязанные к конкретным срокам показатели
ОР	обзор расходов
SWE	Швеция
ТЗ	техническое задание
TUR	Турция
UKR	Украина
UZB	Узбекистан
VIPRT	достоверность, целостность, точность, надежность и своевременность
ВБ	Всемирный банк

РЕЗЮМЕ

Справочная информация, задачи и методология

Бюджетное практикующее сообщество (БС) Сети «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (РЕМПАЛ) способствует обмену профессиональным опытом и передаче знаний в области методологии формирования бюджета, его планирования и бюджетной прозрачности в среде практикующих специалистов по бюджету из министерств финансов стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Страны — члены БС неизменно выделяют программное бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат, в качестве приоритетных областей бюджетной реформы. Исходя из этих приоритетов, в БС была создана Рабочая группа по программному бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (РГПБ/БОР), которая работает с 2016 года и объединяет представителей 16 стран — членов сообщества. После первоначального обобщения практики в странах-членах, анализа передовых мировых практик, изучения примеров из опыта стран и подробного анализа показателей результативности работы, используемых в странах РЕМПАЛ, в течение последних двух лет РГПБ/БОР углубила свою деятельность и собрала новые и более подробные данные для актуализации оценки применяемых в странах-членах практик и существующих в них проблем в области бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров бюджетных расходов в сравнении со странами ОЭСР. В настоящем документе анализируются собранные данные, а также дополнительные данные и информация, собранные и распространенные РГПБ/БОР.

Настоящий документ разработан как продукт знаний РГПБ/БОР с целью представить данные о бюджетировании, ориентированном на результат, и обзорах расходов в странах РЕМПАЛ, сопоставить практику стран РЕМПАЛ и ОЭСР, а также дать странам РЕМПАЛ пищу для размышлений о том, что следует ввести или улучшить в их системах бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров расходов. Количественные данные, использованные в данном отчете, основаны на ответах стран РЕМПАЛ и ОЭСР в рамках Опроса ОЭСР по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, 2018 года, а также на ответах на внутренний опрос стран РЕМПАЛ по обзорам бюджетных расходов, проведенного БС. В документе анализируются системы бюджетирования, ориентированного на результат, в 14 странах РЕМПАЛ: Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Хорватии, Грузии, Казахстане, Косово, Кыргызской Республике, Молдове, России, Сербии, Украине и Узбекистане. Количественным данным, использованным в данном документе, присущ ряд ограничений, которые, прежде всего, связаны с тем, что данные основаны на самооценке стран.

Данный продукт знаний предоставляет практический набор рекомендаций, соответствующих Надлежащим практикам ОЭСР, но адаптированных к условиям стран РЕМПАЛ. Учитывая сложность реформ в области бюджетирования (и, в частности, тех из них, которые связаны с программным бюджетированием, бюджетированием, ориентированным на результат, и обзорами расходов), а также многообразие стран — участниц РЕМПАЛ, советы и рекомендации, представленные в документе, не претендуют на универсальность и не подразумевают, что реформы могут быть проведены мгновенно. Каждой стране следует тщательно рассмотреть рекомендации с учетом исторического, институционального, административного и политического контекста и особенностей страны, прежде чем приступить к поэтапной их реализации.

Основные выводы по бюджетированию, ориентированному на результат

В странах РЕМПАЛ охват системы бюджетирования, ориентированного на результат, шире и равномернее, чем в странах ОЭСР. Почти во всех странах РЕМПАЛ существуют обязательные механизмы бюджетирования, ориентированного на результат (т.е. увязывание бюджетных ассигнований с информацией о результатах деятельности, целях и/или результатах), как для отраслевых министерств, так и для ведомств. Нормативно-правовая база для бюджетирования, ориентированного на результат, заложена в органическом законе о бюджете почти во всех странах РЕМПАЛ и в двух третях стран ОЭСР. Страны РЕМПАЛ чаще всего описывают свою практику как презентационный подход, по сравнению с более передовым, основанным на оценке эффективности деятельности подходом, о котором чаще всего сообщают страны ОЭСР. Почти во всех странах РЕМПАЛ имеются общие руководящие принципы и определения для бюджетирования, ориентированного на результат, а также стандартные шаблоны для представления информации о результативности деятельности. Более половины стран РЕМПАЛ (и лишь около одной трети стран ОЭСР) сообщили о наличии применяемых для БОР стандартных инструментов ИКТ.

Результаты опроса подтверждают, что страны РЕМПАЛ предпринимают шаги по сокращению числа программ и показателей результативности (ПР), следуя тенденции, наблюдаемой в странах ОЭСР, и переосмысливая прежние тенденции чрезмерно фрагментированной структуры программ и большого объема показателей результативности. Контроль информации о результативности и ее использование более централизованы, чем в странах ОЭСР, где отраслевые министерства доминируют на большинстве этапов генерирования и использования информации о результативности. Страны РЕМПАЛ определяют показатели результативности на более высоком уровне результатов по сравнению со странами ОЭСР. В то же время в странах РЕМПАЛ межотраслевые показатели результативности встречаются значительно реже. Масштаб использования информации о результативности продолжает расти как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ, распространяясь на руководителей программ, министров / старших государственных служащих, парламенты, а также гражданское общество и СМИ.

Как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ, на этапе согласования бюджета операционные данные преобладают над информацией о результативности деятельности. Оценки, обзоры расходов и независимая информация о результатах деятельности в странах РЕМПАЛ используются заметно реже, чем в странах ОЭСР. Большие надежды на то, что внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, принесет серьезную пользу по широкому спектру факторов, не оправдались, и фактические достижения как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ оказались более скромными. В целом, разрыв между ожиданиями и достигнутыми результатами, преимущественно в части улучшения надзора и культуры результативности, в странах РЕМПАЛ значительнее, чем в странах ОЭСР. Подотчетность и прозрачность были как ключевыми мотивирующими факторами при внедрении системы бюджетирования, ориентированного на результат, так и ее основными преимуществами. Последствия невыполнения целевых показателей не являются нормой, а улучшения, связанные с ориентированным на результат бюджетированием, не поддаются количественной оценке в обеих группах стран.

В целом, проблемы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в странах РЕМПАЛ по сравнению со странами ОЭСР воспринимаются как более серьезные. В частности, самыми большими проблемами являются отсутствие культуры результативности и лидерства, а также слабо сформулированные показатели и цели. Большинство стран РЕМПАЛ принимают или планируют принять меры / провести реформы в области бюджетного планирования, связанные с бюджетированием, ориентированным на результат. Подробная информация о текущей и планируемой деятельности в двух странах – участницах РЕМПАЛ представлена в настоящем документе (Болгария и Россия).

Основные выводы по обзорам расходов

Большинство стран РЕМПАЛ не проводят обзоры расходов, хотя наблюдается тенденция к их введению. Семь стран сообщили о проведении обзоров расходов (Хорватия, Болгария, Россия, Беларусь, Сербия, Молдова и Босния и Герцеговина), а еще три — что планируют проводить такие обзоры. Там, где они проводятся, обзоры расходов в странах РЕМПАЛ имеют более слабую нормативно-правовую и методологическую базу по сравнению со странами ОЭСР. В странах РЕМПАЛ обзоры расходов чаще всего охватывают социальные секторы, в частности здравоохранение, социальное обеспечение и образование. Институциональные роли на различных этапах процесса обзора расходов в странах РЕМПАЛ распределены по-разному, при этом отраслевые министерства, как правило, играют более слабую роль по сравнению со странами ОЭСР. Группы, проводящие обзоры расходов в странах РЕМПАЛ, в большинстве случаев смешанные. Министерства финансов играют основную роль, как и в странах ОЭСР; однако роль отраслевых министерств более ограничена, при этом большинству стран РЕМПАЛ значительный объем внешней экспертной помощи предоставляется со стороны международных организаций по развитию (Всемирный банк или Международный валютный фонд).

По существу, все связанные с внедрением обзоров расходов проблемы, выявленные в Опросе ОЭСР (всего 12 проблем), воспринимаются странами РЕМПАЛ в отличие от стран ОЭСР как значительно более серьезные, и особенно те, которые связаны с самыми ранними этапами внедрения обзоров расходов. Это, в частности, связано с проблемами потенциала (как с точки зрения наличия персонала, так и технического опыта), политической поддержки, а также с проблемами в области ИКТ. Большинство стран РЕМПАЛ, принявших участие в опросе, сообщили о некоторых планах, связанных с обзорами расходов. В документе представлена подробная информация о текущей и планируемой деятельности в трех странах — участницах РЕМПАЛ (Хорватия, Болгария и Россия).

Рекомендации

Правительства во всем мире все больше осознают необходимость планирования и отчетности расходования средств, т.е. о качестве и эффективности государственных услуг, оказываемых гражданам с помощью программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат. Такое бюджетирование радикально отличается от традиционного, когда основное внимание уделяется объемам расходов и вводимым ресурсам (т.е. заработной плате и другим расходам на оказание государственных услуг). Однако в целом, в том числе и в наиболее продвинутых странах с наиболее длительным опытом внедрения, удалось достичь не всех ожидаемых от

программного и ориентированного на результат бюджетирования результатов. Причины, вероятно, многочисленны и среди прочего включают в себя объективные проблемы измерения и контроля результативности и увязки информации о результативности с решениями о фактическом распределении бюджетных средств, сложную взаимосвязь между расходами и конечными результатами, а также присущие процессу бюджетирования политизированность и близорукость. Соответственно, правительства, в том числе имеющие длительную историю программного и ориентированного на результат бюджетирования, продолжают совершенствовать и модернизировать подходы в целях учета накопленного опыта и рационализации ожиданий, не упуская при этом из виду важность учета результатов расходования средств. Эволюцию мышления в отношении программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, демонстрирует сдвиг в их определении с «основанного на результативности» в сторону более «основанного на информации о результативности» бюджетирования. Продолжающаяся эволюция такого бюджетирования отражена в работе ОЭСР «Надлежащие практики бюджетирования, ориентированного на результат», которая направлена непосредственно на устранение слабых мест, существовавших в прошлом. Страны РЕМПАЛ также работали над совершенствованием систем программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, особенно в плане упрощения и установления связей с принятием стратегических директивных решений.

В заключительном разделе данного документа изложены некоторые требующие дальнейшего осмысления соображения и рекомендации, основанные на проанализированных данных, а также результатах проделанной работы и обсуждений в рамках РГПБ/БОР. Эти соображения и рекомендации страны РЕМПАЛ могут принимать во внимание при совершенствовании или внедрении систем ориентированного на результат бюджетирования и обзоров расходов. Рекомендации сгруппированы по семи областям надлежащих рекомендованных ОЭСР практик бюджетирования, ориентированного на результат. В каждой из семи областей определены характерные и специфические для стран РЕМПАЛ проблемы и изложены рекомендации по их решению.

Одна из ключевых рекомендаций сводится к тому, что в рамках реформ в области бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров расходов каждая отдельная страна должна начинать с детального анализа своей системы и обстановки в стране, а затем после анализа передовых мировых практик и практик, применяемых в сходных с ней странах, и тщательного отбора применимых рекомендаций, их нужно адаптировать к специфике страны, а реформы проводить поэтапно с привлечением ключевых заинтересованных сторон. По сути, программное бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат, являются инструментом для реализации стратегических целей политики; следовательно, такое бюджетирование должно быть полностью увязано с процессами планирования стратегий. Для перехода от презентационного бюджетирования, основанного на результатах, к бюджетированию, основанному на информации о результатах, необходимо создать адекватную программную структуру, позволяющую прозрачно устанавливать и реализовывать стратегические цели политики и контролировать их достижение. Взаимоотношения между министерством финансов и отраслевыми министерствами/ведомствами должны быть сбалансированы. Министерство финансов играет ключевую роль в разработке руководящих принципов, анализе и секьюритизации программ и информации о результатах деятельности, а также решающую роль в обеспечении качества; однако, с учетом того, что ответственность за

реализацию и подотчетность лежит на отраслевых министерствах, именно они должны играть доминирующую роль в генерировании и использовании информации о результатах деятельности. Программы и показатели результативности должны разрабатываться с учетом конечных ожидаемых результатов политики/услуг для граждан/пользователей, и в то же время они должны быть четко связаны с институциональной структурой подотчетности. Ключевыми критериями отбора показателей результативности должны быть удобство использования и полезность информации о результатах работы, а в случае отсутствия адекватных данных о результативности следует организовать сбор новых данных, опираясь на недоиспользуемые административные данные, а также на внешние механизмы сбора данных. Надлежащее внимание следует уделять межотраслевым целям, которые должны перетекать в отдельные программы, а государственные цели высокого уровня следует разбить на цели более низкого уровня. Отправной точкой для этого является определение теории изменений и причинно-следственной цепочки на основе стратегических приоритетов с использованием инструментов логического структурирования (как указано в приложениях к настоящему отчету) для отображения иерархии ожидаемых результатов и результативности. Показатели должны быть связаны с каждым из этих уровней ожидаемых результатов, варьируясь от конечных результатов самого высокого уровня до промежуточных итогов и непосредственных результатов. Затем эту причинно-следственную цепь политики следует сопоставить с институциональной структурой. В некоторых случаях эта работа и в целом бюджетирование, ориентированное на результат, укажут, какие именно элементы институциональной структуры нуждаются в улучшении и корректировке, как это было, например, во Франции. Заключительная и, пожалуй, самая важная рекомендация отражает эволюцию представлений об ориентированном на результат бюджетировании и переход от его восприятия как «основанного на результативности» к восприятию как «основанного на информации о результативности» и общего отказа от концепции «прямого бюджетирования, ориентированного на результат», которая подразумевает, что решения о распределении бюджетных средств принимаются непосредственно на основе результатов, а не путем использования информации о результативности как дополнения к финансовой и оперативной информации при принятии бюджетных решений. Это подчеркивает насколько важно сосредоточить внимание на извлечении уроков из опыта программного и ориентированного на результат бюджетирования и составления обзоров расходов. Реагируя на низкую результативность программ, следует делать упор на обучение и решение проблем, а не на индивидуальные финансовые поощрения и наказания. Руководители должны укреплять и продвигать эти идеи в целях развития культуры управления, ориентированной на результативность и обучение.

Обзор всех рекомендаций представлен на следующем рисунке.

Рекомендации стран REMPLAL по системам программного бюджетирования, бюджетирования, ориентированного на результат, и обзорам бюджетных расходов в кратком изложении



СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СЕТИ РЕМПАЛ, БС И РГПБ/БОР

- 1. Сеть РЕМПАЛ способствует обмену профессиональным опытом и передаче знаний в среде специалистов-практиков в области управления государственными финансами (УГФ) в странах Европы и Центральной Азии (ЕЦА).** Сеть была создана в 2006 году и поддерживается Государственным секретариатом Швейцарии по экономическим вопросам (SECO), Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком (ВБ)¹. Ее цель — содействие укреплению практики УГФ в 21 стране-члене путем разработки и распространения информации о надлежащих практиках УГФ и их применении. Членами сети РЕМПАЛ стали министерства финансов (Минфины), национальные казначейства и другие подобные центральные органы, отвечающие за планирование, подготовку, исполнение и мониторинг государственного бюджета, а также за координацию/гармонизацию функций внутреннего аудита и внутреннего контроля в странах ЕЦА. В основе структуры сети три тематических практикующих сообщества (ПС), которые занимаются вопросами бюджета, казначейства и внутреннего аудита и используют взаимное обучение в качестве основного инструмента обмена знаниями и развития потенциала.
- 2. Ключевой целью БС является укрепление методологии составления и планирования бюджета, а также повышение уровня его прозрачности в странах-членах.** В БС представлена 21 страна региона ЕЦА: Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Республика Северная Македония, Молдова, Черногория, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Таджикистан, Турция, Украина и Узбекистан. Деятельность Бюджетного сообщества осуществляется на основе создаваемых его членами планов действий, в которых учитываются ключевые приоритеты бюджетирования стран-членов. Планы деятельности БС включают в себя создание знаний и обмен ими в ходе очных и виртуальных встреч, ознакомительных поездок, обмена с другими сетями и разработки продуктов знаний.
- 3. РГПБ/БОР занимается разработкой и внедрением программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров расходов с целью повышения результативности расходования средств.** Группа была сформирована в 2016 году, и в ее состав входят 16 из 21 страны-члена БС: Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Республика Северная Македония, Российская Федерация, Сербия, Турция, Украина и Узбекистан. РГПБ/БОР возглавляет г-н Николай Бегчин, член исполнительного комитета БС и Директор Департамента программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов в Министерстве финансов Российской Федерации.

¹ Для получения более подробной информации см. www.pempal.org.

4. В последние годы члены БС последовательно выделяют программное бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат, как самое приоритетное направление бюджетных реформ в своих странах², и РГПБ/БОР отвечает на интерес ее членов к получению информации и рекомендаций в этой области. В 2016—2018 гг. РГПБ/БОР была сосредоточена на первоначальной оценке, существующей в странах PEMPAL практики программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, первоначальном общем обзоре передовой мировой практики и разработке продукта знаний (ПЗ) по показателям результативности. Начиная с 2018 г., РГПБ/БОР еще больше сосредоточилась на этой задаче и собрала новые, более подробные данные о применяемых странами-членами практиках и существующих в этих странах проблемах в области бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров расходов в сопоставлении со странами ОЭСР. Настоящий документ содержит анализ собранных данных, а также дополнительные данные и информацию, собранные и предоставленные РГПБ/БОР. Деятельность РГПБ/БОР схематично представлена на диаграмме 1.

Диаграмма 1: Основные направления деятельности РГПБ/БОР в 2016–2020 гг.



5. РГПБ/БОР тесно сотрудничает с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая вносит содержательный вклад в работу этой группы. Это сотрудничество включало в себя содействие со

² На основе онлайн-опроса членов, ежегодно проводимого PEMPAL в рамках подготовки к ежегодным пленарным заседаниям для определения приоритетов стран.

стороны РГПБ/БОР участию стран РЕМПАЛ в проведенных ОЭСР в 2016 и 2018 годах опросах по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, участие руководства РГПБ/БОР или небольших делегаций в заседаниях Сети старших должностных лиц, ответственных за бюджет, стран ОЭСР (SBO) по эффективности и результатам (P&R)³, содержательный вклад ОЭСР в пленарные заседания БС и семинары РГПБ/БОР, а также содействие в получении возможности взаимодействия со специалистами-практиками из министерств финансов стран ОЭСР (делегатам ОЭСР) для обмена опытом с РГПБ/БОР. Всемирный банк также внес важный вклад в работу РГПБ/БОР, в том числе в форме анализа конкретных примеров из практики различных стран мира⁴ и предоставления контента для пленарных заседаний БС и семинаров РГПБ/БОР.

³ Делегации РГПБ/БОР, участвовавшие в совещаниях старших должностных лиц бюджетных ведомств стран ОЭСР, внесли вклад в рабочие заседания, на которых разрабатывались материалы для недавно опубликованного документа ОЭСР «Передовая практика бюджетирования, ориентированного на результат» — <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>.

⁴ Например, на основе исследования Всемирного банка «К новому поколению бюджетирования, ориентированного на результат: уроки семи стран, проводящих реформы». Материалы исследования: <http://documents.worldbank.org/curated/en/356081478497402740/Toward-next-generation-performance-budgeting-lessons-from-the-experiences-of-seven-reforming-countries>.

ЦЕЛИ И МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, И ОБЗОРОВ РАСХОДОВ В СТРАНАХ – ЧЛЕНАХ РЕМПАЛ

6. Данный отчет – продукт знаний РГПБ/БОР, созданный для представления данных по бюджетированию, ориентированному на результат, и обзорам расходов в странах РЕМПАЛ с целью сопоставления применяемых в странах РЕМПАЛ практик с практиками, действующими в странах ОЭСР, а также для предоставления странам РЕМПАЛ некоторых рекомендаций и пищи для размышлений относительно того, что следует учитывать в их системах бюджетирования, ориентированного на результат, и обзоров расходов. Основная часть настоящего отчета состоит из трех глав. Во-первых, рассматривается бюджетирование, ориентированное на результат, дается характеристика положения дел в странах РЕМПАЛ в 2018 году в сфере бюджетирования, ориентированного на результат, высвечиваются некоторые ключевые тенденции в странах ОЭСР и РЕМПАЛ и различия между ними, а также сравниваются тенденции 2018 года в странах РЕМПАЛ с тенденциями, наблюдавшимися в этих странах в 2016 году. Далее в отчете рассматриваются обзоры расходов, дается информация о состоянии дел в странах РЕМПАЛ и их планах в отношении обзоров расходов, а также проводится сопоставление основных характеристик обзоров расходов в странах РЕМПАЛ и ОЭСР. Наконец, на основе проанализированных данных, проведенной работы и обсуждений в рамках РГПБ/БОР отчет дает странам РЕМПАЛ определенные указания (основные проблемы и рекомендации) на то, что необходимо учитывать при внедрении или совершенствовании систем бюджетирования, ориентированного на результат, и обзора расходов. Эти соображения выстроены вокруг семи областей надлежащей практики в сфере бюджетирования, ориентированного на результат, рекомендованных ОЭСР.
7. **Использованные в данном отчете количественные данные основаны на результатах Опроса по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, в странах РЕМПАЛ и ОЭСР в 2018 году и результатах проведенного БС внутреннего опроса об обзорах расходов в странах РЕМПАЛ.** Участие в проведенном ОЭСР в 2018 году Опросе по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, в дополнение к участию в региональном и международном сопоставительном анализе впервые также позволило в динамике сравнить тенденции в странах РЕМПАЛ, принявших участие в опросах 2016 и 2018 годов. РГПБ/БОР была создана в 2016 году, начала работу, содействуя участию РЕМПАЛ в Опросе по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, 2016 года, разработанном ОЭСР⁵. Это был первый случай, когда по странам РЕМПАЛ были собраны данные по бюджетированию, ориентированному на результат, в сопоставимом формате. Опрос по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, 2018 года был проведен в период с августа по октябрь 2018 года. Предложенная анкета охватывала три темы: i) бюджетирование, ориентированное на результат (26 вопросов), ii) оценка результатов (9 вопросов) и iii) обзоры расходов (9 вопросов).

⁵ См. OECD, 2016, *Performance Budgeting Questionnaire*; OECD, 2016 *Performance Budgeting Survey Highlights*; OECD, 2016 *Performance Budgeting Glossary*; and OECD, 2016 *Performance Budgeting database*, по единой ссылке <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=90B147D4c-005C-462A-9678-4CF7A931A4CA>.

В следующем разделе данного отчета представлен обзор результатов стран РЕМПАЛ по бюджетированию, ориентированному на результат. Результаты по частям опроса, посвященным обзору расходов, были дополнены результатами проводимых РЕМПАЛ предшествующих мероприятиям опросов и в совокупности представлены в следующем разделе. Данные по странам ОЭСР, представленные в настоящем отчете, основаны на главе о качестве государственных расходов из Доклада ОЭСР о бюджетировании и государственных расходах в странах ОЭСР за 2019 год и сопутствующей базе данных, а также на данных, представленных ОЭСР на заседаниях Сети старших должностных лиц, ответственных за бюджет, ОЭСР по эффективности и результатам⁶.

8. **Ответы стран РЕМПАЛ на анкету Опроса ОЭСР по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, 2018 года стали отправной точкой настоящего отчета.** В отчете представлено положение дел с бюджетированием, ориентированным на результат, примерно в двух третях стран РЕМПАЛ, среди которых есть страны, которые можно отнести к более развитым в этих бюджетных областях, но и те, которые находятся на самых ранних этапах реформ в этой области. Четырнадцать стран – участниц РЕМПАЛ приняли участие в Опросе по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, 2018 года: Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Россия, Сербия, Украина и Узбекистан. Те же страны (за исключением Казахстана) также приняли участие в опросе 2016 года, благодаря чему впервые появилась возможность фиксировать тенденции в странах РЕМПАЛ в динамике (для стран ОЭСР издание 2018 года – это уже пятый опрос такого рода). Анкеты опроса были разосланы всем странам – участницам БС (21 государство), но некоторые из семи стран, не принявших участия в опросе, сообщили ресурсной команде БС, что считают свои системы бюджетирования, ориентированного на результат, недостаточно развитыми, что не позволяет им принять участие в опросе со знанием дела. В дополнение к Опросу по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, в феврале–марте 2019 года в рамках ежегодного внутреннего опроса БС были собраны дополнительные данные по обзорам расходов в странах – членах БС РЕМПАЛ.

9. **Для решения проблем, возникших с толкованием вопросов, был проведен дополнительный опрос по обзорам расходов.** Исходя из ответов некоторых стран РЕМПАЛ на вопросы раздела Опроса по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, посвященного обзору расходов, был сделан очевидный вывод о наличии различных толкований того, что представляет собой обзор расходов: в некоторых странах РЕМПАЛ используются менее строгие определения, чем те, которые используются ОЭСР и Всемирным банком. Таким образом, для повторной проверки данных и сбора расширенных данных о процессе обзора расходов, темах и планах стран РЕМПАЛ было проведен дополнительный опрос. Тринадцать стран приняли участие в этом внутреннем

⁶ См. документ ОЭСР 2019 г. «Бюджетирование и государственные расходы»

<https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm> и материалы 14-го ежегодного совещания старших должностных лиц бюджетных ведомств ОЭСР по эффективности и результатам <https://www.oecd.org/gov/budgeting/14thannualmeetingoftheoecdseniorexecutiveofficialsperformanceresultsnetworkoecdparis26-27november2018.htm>

опросе БС: Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Грузия, Казахстан, Косово, Республика Северная Македония, Молдова, Черногория, Россия и Сербия. Из них семь стран (Хорватия, Болгария, Россия, Беларусь, Сербия, Молдова и Босния и Герцеговина) сообщили, что к настоящему времени провели обзоры расходов. Все эти страны, как уже упоминалось, также приняли участие в Опросе по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, 2018 года.

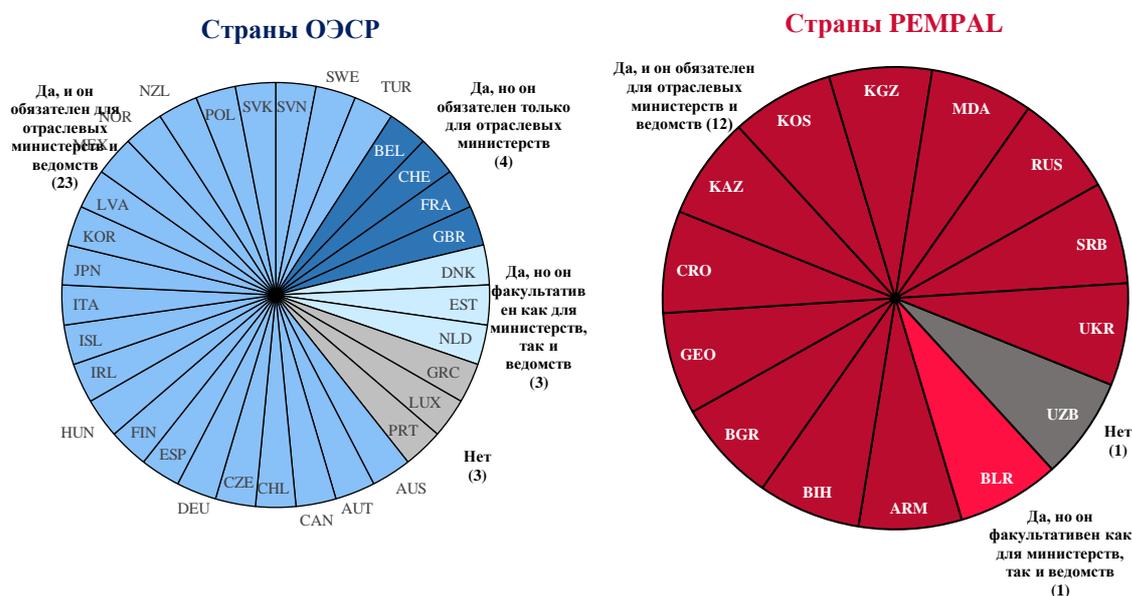
10. **Существует ряд ограничений в отношении данных, которые затрудняли анализ в рамках настоящего отчета.** Во-первых, анкеты опроса ОЭСР по бюджетированию, ориентированному на результат, за 2016 и 2018 годы отличаются друг от друга. Во-вторых, данные, полученные от стран РЕМПАЛ в 2016 году, были неполными по некоторым вопросам и указывали на некоторые недостатки в восприятии некоторыми странами понятий, связанных с бюджетированием, ориентированным на результат. В-третьих, период между двумя опросами был довольно коротким, таким образом определение тенденций было ограничено. В-четвертых, данные опросов ОЭСР по бюджетированию, ориентированному на результат, равно как и результаты внутреннего опроса БС по обзору расходов, основаны на результатах самооценки, проведенной странами – участницами РЕМПАЛ. Данные не были перепроверены, а несоответствия и терминологические расхождения в ответах некоторых стран по-прежнему заметны. Наконец, существуют ограничения в отношении потенциальной дополнительной терминологии, в частности связанные с обзором расходов: хотя для обеспечения правильного понимания обзора расходов во внутреннем опросе БС были даны дополнительные разъяснения, все еще есть признаки того, что данные по обзору расходов могут включать в себя аналитические выкладки, не соответствующие международному определению обзора расходов, и/или включают аналитические выкладки, выполненные международными организациями в некоторых странах РЕМПАЛ с ограниченным участием министерств финансов.

1. БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ, В СТРАНАХ РЕМПАЛ В СРАВНЕНИИ С ТАКИМ БЮДЖЕТИРОВАНИЕМ В СТРАНАХ ОЭСР

МЕХАНИЗМЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ

11. Почти во всех странах РЕМПАЛ для отраслевых министерств и ведомств обязательны механизмы бюджетирования, ориентированного на результат (устанавливающие связь между бюджетными ассигнованиями и информацией об эффективности деятельности, целях и/или результатах). Из 14 стран, участвовавших в опросе по бюджетированию, ориентированному на результат, только Узбекистан сообщил об отсутствии механизма бюджетирования, ориентированного на результат, а Беларусь сообщила о наличии факультативной системы такого рода. Оставшиеся 12 стран сообщили о наличии обязательных механизмов для отраслевых министерств и ведомств, как показано на диаграмме 2. Косово сообщило о переходе в 2018 году от факультативного механизма (о наличии которого страна сообщила в опросе 2016 г.) к обязательному.

Диаграмма 1: Механизм бюджетирования, ориентированного на результат



12. В целом, по сравнению со странами ОЭСР в странах – участницах РЕМПАЛ механизмы обеспечения результативности представлены более широко и равномерно. Около двух третей стран ОЭСР имеют обязательные механизмы бюджетирования, ориентированного на результат, как для отраслевых министерств, так и для ведомств, в то время как доля таких стран в сети РЕМПАЛ превышает 85%. В странах ОЭСР наблюдается тенденция к росту равномерности и широты охвата национальными механизмами обеспечения эффективности (68% стран ОЭСР в 2018 г. имели такие обязательные механизмы для обоих типов

организаций по сравнению с 51% в 2016 г.г). Из всех стран ОЭСР лишь в Греции, Люксембурге и Португалии нет таких механизмов; в Бельгии, Франции, Великобритании и Швейцарии механизмы обязательны только для отраслевых министерств; тогда как в Дании, Эстонии и Нидерландах имеются факультативные механизмы как для отраслевых министерств, так и для ведомств. Количество стран ОЭСР, имеющих обязательные механизмы как для отраслевых министерств, так и для ведомств, увеличилось с 17 в 2011 году до 18 в 2016 и до 23 в 2018 году. Примеры стран ОЭСР, которые недавно ввели обязательные механизмы: Бельгия (для отраслевых министерств) и Венгрия.

- 13. Нормативно-правовой основой для бюджетирования, ориентированного на результат, служит органический закон о бюджете, действующий практически во всех странах РЕМПАЛ и в двух третях стран ОЭСР. Из 14 стран РЕМПАЛ, ответивших на анкету опроса, единственными исключениями являются Беларусь (указ Президента) и Косово. Основа бюджетирования, ориентированного на результат, также включена в нормативные документы/инструкции по подготовке бюджета в большинстве стран РЕМПАЛ. Ни в одной стране РЕМПАЛ нет отдельного закона о бюджетировании, ориентированном на результат. Как показано на диаграмме 3, из 33 стран ОЭСР нормативно-правовая база бюджетирования, ориентированного на результат, заложена в бюджетных нормах/инструкциях в 22 странах, в органическом законе о бюджете — в 21 стране и в отдельном законе — в 2 странах (Австралия и Италия).**

Диаграмма 3: Нормативно-правовая база бюджетирования, ориентированного на результат (число стран)

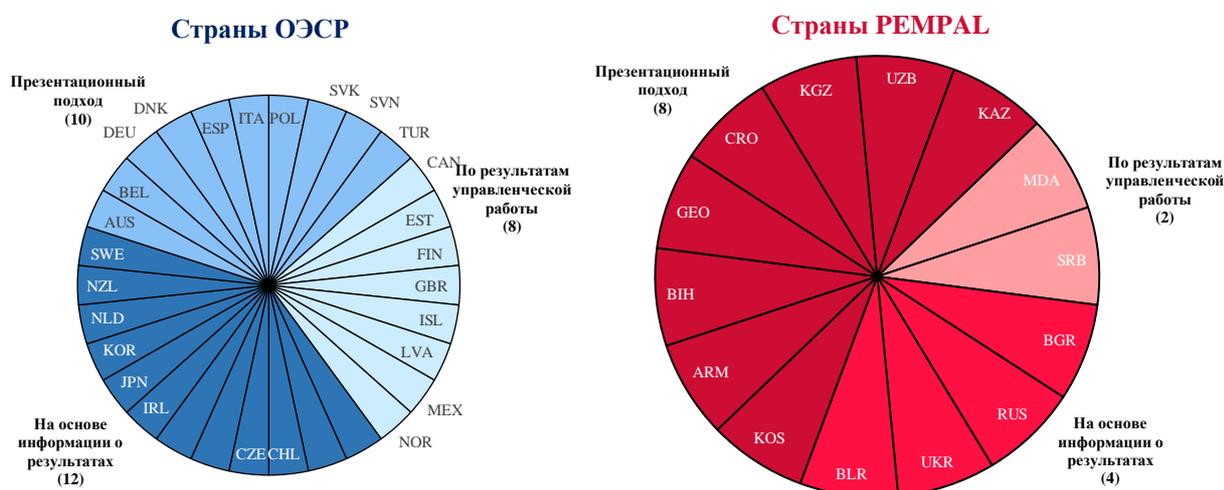


⁷ На вопросы Опроса ОЭСР 2018 года по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, ответили 33 из 35 стран ОЭСР: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чили, Чешская Республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Латвия, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция и Великобритания. Соединенные Штаты и Израиль не приняли участие в опросе. Следует также отметить, что не все 33 страны ответили на все вопросы, содержащиеся в Опросе ОЭСР по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, поэтому приведенные в настоящем отчете данные основаны на общем числе стран, ответивших на конкретный вопрос.

14. В странах РЕМПАЛ и ОЭСР существуют различные модели бюджетирования, ориентированного на результат, причем страны РЕМПАЛ чаще всего описывают свою практику как реализацию презентационного подхода, а большинство стран ОЭСР сообщают о применении подхода, основанного на оценке результативности. Ни одна из стран ОЭСР или РЕМПАЛ не сообщила о наличии у нее системы бюджетирования, непосредственно ориентированного на результат. На сводной диаграмме 4 представлены подходы, о которых сообщили все принявшие участие в опросе страны ОЭСР и РЕМПАЛ. Четыре модели бюджетирования, ориентированного на результат, которым ОЭСР дала определения, это:

- a. *Презентационное бюджетирование, ориентированное на результат* — в рамках этой модели мероприятия, результаты и показатели результативности представляются отдельно от основного бюджетного документа. Эта модель относительно легко реализуется и уместна в тех случаях, когда цель ограничивается демонстрацией того, что бюджетные ассигнования и фактические расходы отвечают стратегическим целям и приоритетам политики правительства. Однако отделение данных о результативности от бюджетных данных затрудняет их сопоставление.
- b. *Бюджетирование на основе информации о достигнутых результатах* — Этот подход требует значительных усилий для его реализации и подходит для правительств, которые хотят достичь более масштабных целей, например, пересмотреть приоритетность расходов, учитывая их результативность, и более активно делегировать функции бюджетного контроля руководителям программ. Именно такую форму бюджетирования, ориентированного на результат, приняли на вооружение многие страны ОЭСР.
- c. *Бюджетирование на основе результатов управленческой деятельности* — Бюджетирование на основе результатов управленческой деятельности является одним из вариантов бюджетирования на основе информации о результативности. В рамках этого подхода основное внимание уделяется управленческим последствиям и изменениям в организационном поведении, достигаемым благодаря комбинированному использованию бюджетной и сопутствующей информации о результатах деятельности. Это зависит от культуры обеспечения эффективности, существующей в органах государственной власти, для формирования которой потребуется время, если она еще не сложилась.
- d. *Прямое бюджетирование результатов* — Прямое бюджетирование результатов устанавливает непосредственную связь между результатами и ресурсами, обычно предусматривая наличие контрактных механизмов, которые напрямую увязывают бюджетные ассигнования с достижением результатов, при этом подразумевается наличие бюджетных мер реагирования на перевыполнение или невыполнение поставленных задач.

Диаграмма 2: Модели бюджетирования, ориентированного на результат



15. Говоря об элементах национальных механизмов оценки результативности, следует иметь в виду, что стандартных элементов, которые использовались бы во всех странах, не существует. Национальные системы оценки результативности шире, чем описанные выше системы бюджетирования, ориентированного на результат. ОЭСР определяет национальный механизм оценки результативности как механизм, на который опирается метод оценки эффективности на основе конечных результатов, не обязательно связанный с бюджетом. Национальный механизм оценки результативности обычно представляет собой иерархию ожидаемых результатов (в общепринятой терминологии часто называемых целями и конечными результатами), в которой присутствуют ожидаемые результаты высокого уровня (часто называемые задачами, но это зависит от используемой терминологии), например, целевые значения ключевых национальных показателей (КНП), и показатели более низкого уровня, связанные с этими целями высокого уровня. Наиболее широко распространенным подходом является использование централизованно утвержденного пакета национальных конечных целей (т.е. ожидаемых результатов самого высокого уровня). Такие пакеты национальных целей существуют в 22 из 33 стран ОЭСР, принявших участие в опросе. Как показано на диаграмме 5, более половины стран ОЭСР также используют инструкции по определению и качеству результатов / результативных задач (т.е. ожидаемых результатов), установленных Центральным бюджетным органом (ЦБО⁸), а также ежегодный отчет о достижении национальных конечных целей. В регионе PEMPAL шесть из 14 ответивших на вопрос стран сообщили о наличии этих трех элементов (из которых только в Болгарии и Украине есть все три). Как в странах ОЭСР, так и в странах PEMPAL менее трети стран имеют централизованно определенный механизм для увязки секторальных задач/результатов с национальными конечными целями и регулярного и стандартизированного применения международных контрольных показателей для оценки

⁸ ЦБО определяется ОЭСР как государственная организация или несколько взаимодействующих организаций на уровне центрального/национального/федерального правительства, которая несет ответственность за хранение и управление национальным/федеральным бюджетом. В большинстве правительств это министерство финансов.

прогресса/результативности в различных областях. Из всех стран РЕМПАЛ Болгария, Кыргызская Республика, Россия, Беларусь и Узбекистан сообщают о наличии четкого набора КНП⁹. Пятнадцать стран ОЭСР сообщили о наличии четкого набора КНП (Канада, Греция, Франция, Австрия, Турция, Исландия, Швеция, Латвия, Ирландия, Мексика, Словения, Польша, Германия, Нидерланды и Эстония).

Диаграмма 5: Элементы национального механизма оценки результативности
(число стран)



- 16. Почти во всех странах – участницах РЕМПАЛ имеются общие руководящие принципы бюджетирования, ориентированного на результат, и соответствующие определения (за исключением Косово и Узбекистана), а также стандартные формы для отчетности о достигнутых результатах (все, кроме Кыргызской Республики). Четыре страны РЕМПАЛ (Болгария, Кыргызская Республика, Армения и Казахстан) сообщают о наличии стандартного набора показателей результативности. Аналогичным образом, почти все (около 85%) страны ОЭСР имеют общие руководящие принципы и определения (за исключением Люксембурга, Португалии, Чешской Республики, Греции и Эстонии). Однако в отличие от почти всех стран РЕМПАЛ, сообщивших о наличии у них таких форм, только в половине стран ОЭСР имеются стандартные формы для предоставления информации о достигнутых результатах. Лишь в пяти странах ОЭСР (около 15%) имеется стандартный набор показателей результативности / целевых показателей (Канада, Чешская Республика, Эстония, Чили, Япония). Однако некоторые страны ОЭСР, не имеющие стандартных типовых форм, располагают стандартными средствами информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для ввода и представления информации о достигнутых результатах, которые, по сути, играют ту же роль в стандартизации информации о результативности. Если учитывать как стандартные типовые**

⁹ КНП — подгруппа показателей, характеризующих наивысший уровень ожидаемых результатов, т.е., как правило, это показатели воздействия или конечных результатов самого высокого уровня (обсуждаются в следующем разделе настоящего отчета), и ОЭСР определяет их как конкретный набор показателей для измерения прогресса в достижении национальных целей в соответствующих областях политики. В целом, КНП должны давать всестороннюю картину прогресса и благосостояния государства. КНП используются для всеобъемлющего описания результативности деятельности в той или иной области политики при одновременном сведении к минимуму информационной перегрузки заинтересованных сторон.

формы, так и средства ИКТ, то 2/3 стран ОЭСР имеют стандартизированный способ представления отчетности.

- 17. Более половины стран РЕМПАЛ сообщают о наличии стандартных ИКТ для БОР, а в ОЭСР таких стран около трети.** Следующие восемь стран РЕМПАЛ сообщили о владении стандартными инструментами ИКТ для ввода информации/отчетности о результативности: Молдова, Босния и Герцеговина, Хорватия, Сербия, Украина, Грузия, Россия, Армения и Казахстан. Напротив, лишь 36% стран ОЭСР сообщили о наличии таких инструментов: Австрия, Чешская Республика, Италия, Словакия, Эстония, Польша, Словения, Мексика, Турция, Венгрия, Швейцария и Новая Зеландия. Отсутствие адекватных инструментов ИКТ для бюджетирования, ориентированного на результат, остается серьезной проблемой для стран РЕМПАЛ (как показано далее на диаграмме 14).

ХАРАКТЕРИСТИКИ ИНФОРМАЦИИ О ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ, ИХ ОПРЕДЕЛЕНИЕ И АДРЕСНОСТЬ

- 18. Виды информации о достигнутых результатах и способы ее использования в странах РЕМПАЛ и ОЭСР существенно различаются.** Опрос ОЭСР по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, определяет информацию о достигнутых результатах как количественную и качественную информацию, которая относится к метрикам/показателям/общей информации о ресурсах, процессах, результатах и итогах (т.е. ожидаемых результатах) государственных политики/программ/организаций, и может, в конечном счете, использоваться для оценки эффективности, рентабельности и результативности их деятельности. Информацию о достигнутых результатах можно найти в статистике, финансовых и/или операционных счетах государственных организаций, отчетах о результатах деятельности, подготовленных государственными организациями, оценках результатов политики, программ или деятельности организаций, или, например, в обзорах расходов.
- 19. При представлении бюджета используются различные категории информации о достигнутых результатах.** Те из них, которые указаны в Опросе ОЭСР по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, включают в себя конечные и промежуточные итоги, результаты, целевые ориентиры и мероприятия. Мероприятия, как правило, представлены в описательной форме, и ОЭСР определяет их как принятые меры или выполненную работу, с помощью которых осуществляется мобилизация финансовых и иных ресурсов для получения конкретных результатов. Например, действия сотрудников министерства в отношении усилий, направленных на достижение целей проекта / ожидаемых результатов, в частности найма персонала, закупки оборудования, строительства объектов или приемки соответствующих изысканий. Итоги (предполагаемые результаты деятельности правительства, например, изменения в неравенстве доходов после введения новых социальных выплат) и непосредственные результаты (товары и услуги, произведенные и/или предоставленные государством для достижения запланированного результата, например, выплаченные социальные пособия) обычно в целях бюджетирования, ориентированного на результат, представляются в количественном выражении. Целевой ориентир — это особый вид показателя итога/результата, который

измеряет прогресс в достижении желаемого итога путем разделения хода работы на ряд определенных шагов. Этот ориентир может быть выражен количественно с помощью индексов, шкал, этапов или аналогичных инструментов измерения. Вкладываемые ресурсы определяются ОЭСР как измеримые единицы труда, капитала, товаров и услуг (или стоимость таких единиц), используемые государственными организациями для производства общественных товаров и услуг, и в экономической классификации бюджетных расходов обычно выражаются в финансовых показателях и не входят в показатели результативности, используемые в классификации бюджетных расходов по программам и результативности.

20. **Примерно в половине стран РЕМПАЛ нет официальной типологии показателей результативности, в то время как в другой половине стран обычно используется некоторая комбинация результатов и итогов** (а в некоторых случаях и эффективности). Такой вывод был сделан в опубликованном в 2018 году продукте знаний РГПБ/БОР *«Показатели результативности в странах РЕМПАЛ: Тенденции и вызовы — как измеряются бюджетные расходы»*¹⁰, который содержит информацию о характеристиках показателей результативности и примеры показателей результативности в странах РЕМПАЛ.
21. **Около 27% стран РЕМПАЛ и 13% стран ОЭСР работали над сокращением числа программ, указав также на необходимость расширения масштабов каждой программы.** В контексте программного бюджетирования и БОР программа определяется как сочетание ряда мероприятий правительства для реализации конкретного комплекса политических целей. Государственная программа может состоять из нескольких инициатив и одновременно охватывать несколько направлений политики, при этом такие инициативы и направления политики, скорее всего, будут тесно связаны между собой. Для каждой программы определяются показатели результативности и конкретное плановое значение набора показателей (т.е. целевой показатель результативности). Например, для государственной программы дошкольного образования показателем результативности может быть процентная доля всех детей в возрасте 3—6 лет, получающих дошкольное образование, а целевым значением этого показателя может быть 75%, который должен превысить нынешний уровень охвата, составляющий 60%. Некоторая информация о характеристиках программ и примеры программ, действующих в странах РЕМПАЛ, также включены в вышеупомянутый продукт знаний РГПБ/БОР по показателям результативности. В этом документе отмечается, что в странах РЕМПАЛ в большинстве случаев существуют программы двух уровней: программы и мероприятия/подпрограммы (или области политики и программы, в зависимости от различной терминологии, используемой в разных странах и от объема программ, которые также варьируются в разных странах).
22. **В странах РЕМПАЛ ранее наблюдалась тенденция к чрезмерной структурной раздробленности программ и использованию слишком большого количества показателей результативности.** Об этом свидетельствуют выводы ранее проведенного РГПБ/БОР анализа в рамках

10 См. <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>.

продукта знаний по показателям результативности, который показал, что программы в разных странах РЕМПАЛ различаются по охвату: они могут охватывать как целую отрасль, так и единственный департамент ведомства/министерства. В целом, страны РЕМПАЛ, как правило, внедряли слишком детализированные программное бюджетирование и БОР с фрагментированными программами и многочисленными показателями результативности, которые в то же время не давали достаточной информационной основы для принятия бюджетных решений (типичный пример – показатели, характеризующие результаты на очень низком операционном уровне, и процедурные показатели «да/нет»). Эти тенденции также присутствуют и в некоторых странах ОЭСР.

- 23. В целом результаты опроса подтверждают, что страны РЕМПАЛ, следуя наблюдаемым в странах ОЭСР тенденциям, предпринимают шаги, направленные на сокращение числа программ и ПР.** Как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ наблюдаются смешанные тенденции в отношении количества программ и показателей, причем несколько чаще наблюдается тенденция к сокращению количества программ и показателей результативности в странах РЕМПАЛ. Таким образом, многие страны недавно работали над расширением охвата программ, упрощением показателей результативности и повышением их качества и адекватности, в том числе до 2016 года. Вышеупомянутый продукт знаний РГПБ/БОР 2018 года по показателям результативности установил, что количество показателей результативности по каждой программе значительно варьируется в большинстве стран РЕМПАЛ и по приблизительным подсчетам колеблется в среднем от 10 до 80 на страну. На диаграмме 6 показаны тенденции в динамике количества программ, показателей результативности и целевых показателей результативности в странах ОЭСР и РЕМПАЛ на основе данных Опроса 2018 г. по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат. Из стран РЕМПАЛ только Грузия, Косово, Кыргызская Республика, Россия и Узбекистан сообщают об увеличении количества программ (отмечая, что частично увеличение количества программ объясняется внедрением программного бюджетирования или выведением программного бюджетирования с уровня пилотного/частичного охвата на уровень охвата большего числа государственных расходов), а Казахстан, Украина, Босния и Герцеговина и Беларусь — о сокращении количества программ. Из стран ОЭСР лишь Канада, Франция, Польша и Мексика сообщили о сокращении количества программ. Что касается количества показателей результативности, здесь как в странах РЕМПАЛ, так и в странах ОЭСР, по-видимому, наблюдается еще более сильная тенденция к сокращению их количества. Из стран РЕМПАЛ Россия, Молдова, Казахстан, Украина, Сербия, Босния и Герцеговина и Беларусь сообщают о сокращении количества показателей, в то время как Армения, Узбекистан, Кыргызстан и Грузия сообщают об увеличении количества показателей (отмечая, что в некоторых случаях это объясняется тем, что показатели результативности внедряются впервые). Из стран ОЭСР Норвегия, Финляндия, Италия, Турция, Новая Зеландия, Франция, Мексика, Чили сообщают об уменьшении количества показателей.

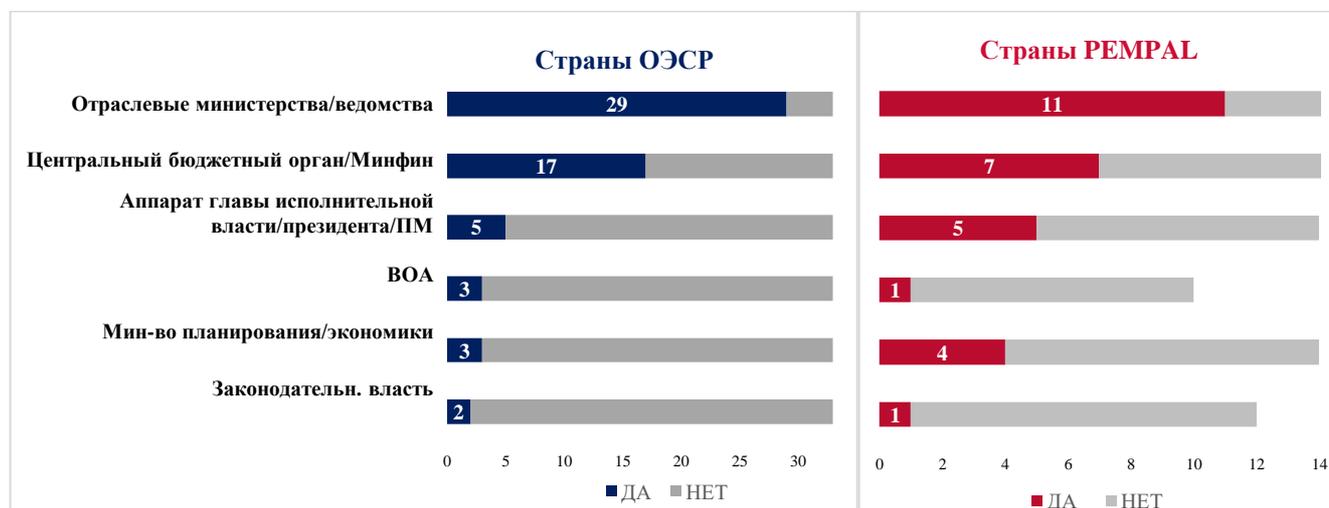
Диаграмма 6: Тенденции в динамике количества программ, показателей и целевых показателей (число стран)¹¹



24. В определении показателей результативности в большинстве стран РЕМПАЛ и ОЭСР основную роль играют отраслевые министерства и ведомства, при этом ЦБО, т.е. министерство финансов, также играет важную роль примерно в половине стран, как показано на диаграмме 7. Среди стран РЕМПАЛ только в Казахстане, Косово и Узбекистане отраслевые министерства/ведомства не играют важной роли в определении показателей, в то время как среди стран ОЭСР к таким странам относятся Португалия, Бельгия, Греция и Новая Зеландия. ЦБО играет важную роль в Сербии, Боснии и Герцеговине, Беларуси, Косово, Узбекистане, России и Болгарии (из числа стран РЕМПАЛ) и в Новой Зеландии, Испании, Чили, Швеции, Ирландии, Словении, Польше, Нидерландах, Эстонии, Канаде, Великобритании, Японии, Латвии, Мексике, Турции, Франции и Корее среди стран ОЭСР. В целом, как представляется, ответственность за определение показателей результативности в странах РЕМПАЛ распределена больше, чем в странах ОЭСР, при этом глава исполнительной власти и министерство планирования/экономики в странах РЕМПАЛ играют более значимую роль, чем в странах ОЭСР. Роль главы исполнительной власти (президента/премьер-министра) важна в Финляндии, Великобритании, Японии, Латвии и Мексике в регионе ОЭСР, а также в России, Болгарии, Косово, Узбекистане и Казахстане в регионе РЕМПАЛ. Роль министерства планирования/экономики чаще отмечается в странах РЕМПАЛ (Косово, Узбекистан, Казахстан и Россия), чем в странах ОЭСР (Корея и Турция). Законодательная власть участвует в этом процессе в Болгарии, Новой Зеландии и Венгрии, а высший орган аудита — только в России, Франции, Корее и Новой Зеландии.

¹¹ Из стран ОЭСР три страны не ответили на эти вопросы анкеты опроса: Бельгия, Португалия и Греция.

Диаграмма 7: Роли в определении показателей результативности (число стран)



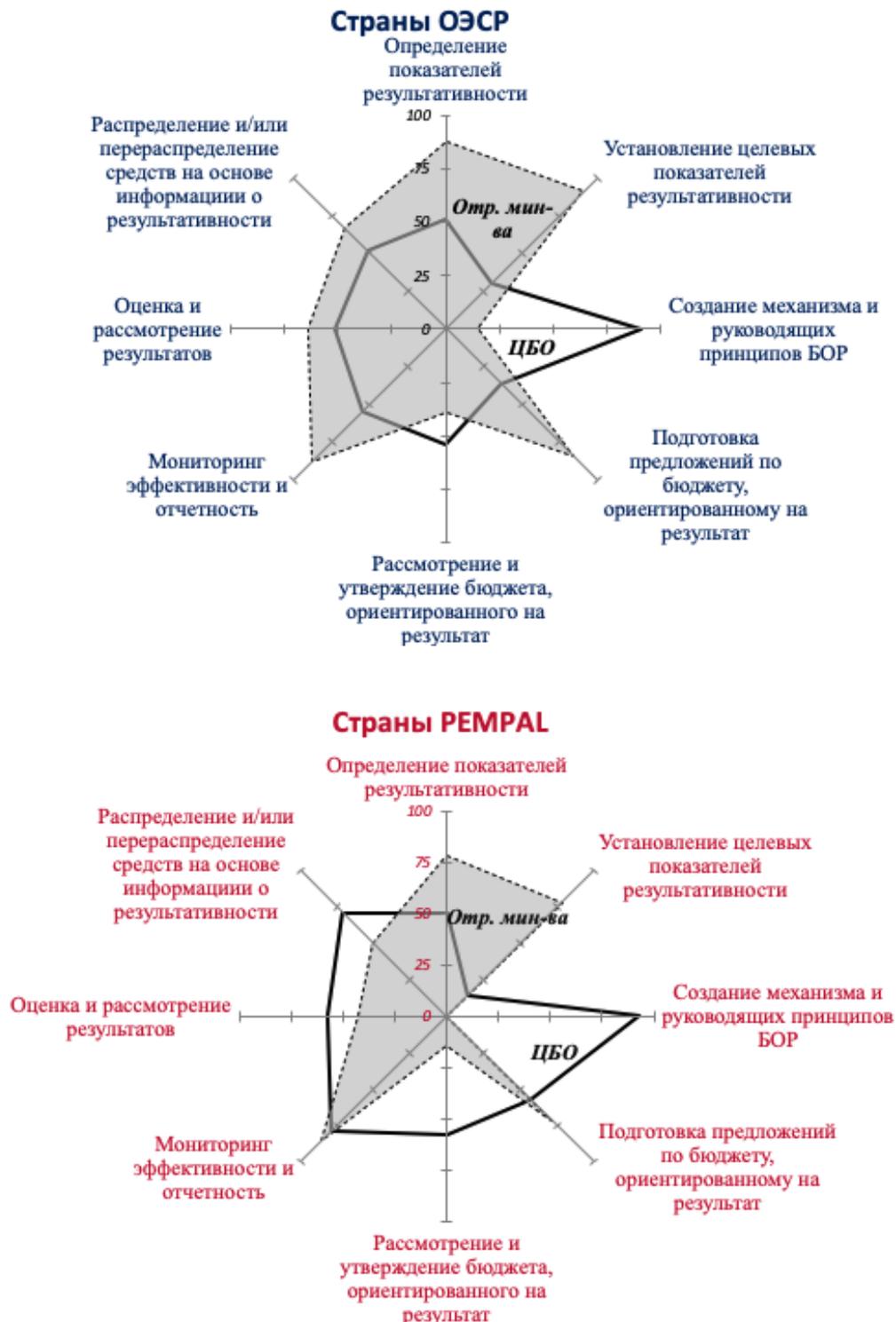
25. Целевые показатели результативности (т.е. целевые значения показателей результативности) устанавливаются отраслевыми министерствами и ведомствами почти во всех странах, как показано на диаграмме 8 (исключения: Косово, Узбекистан и Казахстан из числа стран РЕМПАЛ и Португалия, Бельгия и Греция из числа стран ОЭСР). ЦБО играет роль в установлении целевых показателей результативности только в Болгарии и России из числа стран РЕМПАЛ, тогда как в ОЭСР это происходит примерно в одной трети стран (в Испании, Чили, Латвии, Канаде, Великобритании, Франции, Швеции, Финляндии, Венгрии и Корее). Как в странах РЕМПАЛ, так и в странах ОЭСР почти в 30% стран, главные органы исполнительной власти и/или министерства планирования/экономики также играют определенную роль в установлении целевых показателей результативности (из числа стран РЕМПАЛ такими странами являются Украина, Узбекистан, Россия, Болгария, Казахстан и Беларусь, а из стран ОЭСР — Корея, Новая Зеландия, Эстония, Япония, Мексика, Канада, Великобритания, Франция, Финляндия и Венгрия).

Диаграмма 8: Роли в установлении целевых показателей результативности (число стран)



- 26. Контроль и использование информации о достигнутых результатах представляются более централизованными в странах РЕМПАЛ, чем в странах ОЭСР, где отраслевые министерства играют доминирующую роль на большинстве этапов генерирования и использования информации о достигнутых результатах.** Институциональные роли по генерированию и использованию информации о достигнутых результатах также и на других этапах в основном разделены между отраслевыми министерствами/ведомствами и ЦБО как в странах РЕМПАЛ, так и в странах ОЭСР; однако, в целом в странах РЕМПАЛ система выглядит более ориентированной на ЦБО, а в странах ОЭСР более заметную роль играют отраслевые министерства и ведомства. Как показано на диаграмме 9, ЦБО преимущественно играют исключительную роль в создании структуры и руководящих принципов бюджетирования, ориентированного на результат, а также главную роль в рассмотрении и утверждении ориентированного на результат бюджета в обеих группах стран. Однако по сравнению со странами ОЭСР в странах РЕМПАЛ ЦБО чаще участвуют в мониторинге результативности и отчетности, в подготовке бюджетных предложений, а также в распределении и/или перераспределении средств на основе информации о достигнутых результатах. С другой стороны, в странах ОЭСР отраслевые министерства/ведомства играют одну из главных ролей на этих этапах, особенно на этапе мониторинга результативности и отчетности
- 27. Существуют централизованно определенные стандарты или критерии, которые применяются для отбора и утверждения показателей результативности примерно в половине стран ОЭСР и РЕМПАЛ.** Из числа стран – участниц РЕМПАЛ Казахстан, Сербия, Украина, Грузия, Болгария и Россия сообщают о наличии таких стандартов/критериев. Следующие страны ОЭСР также сообщают о наличии таких стандартов/критериев: Австралия, Словацкая Республика, Норвегия, Италия, Австрия, Швейцария, Ирландия, Польша, Турция, Чили, Латвия, Эстония, Япония, Мексика, Франция, Корея и Новая Зеландия. Для стран ОЭСР наиболее часто применяемыми критериями качества являются: самостоятельно разрабатываемые / собственные показатели профильных министерств/ведомств; соответствие планам и стратегиям министерства/ведомства; соблюдение типовых стандартов качества для показателей результативности (например, SMART — конкретные, измеримые, достижимые, актуальные и основанные на времени показатели или VIPRT — достоверность, целостность, точность, надежность и своевременность). В странах РЕМПАЛ, имеющих критерии/стандарты качества, наиболее часто применяемые стандарты: соответствие национальному плану или стратегии и согласованность с планами и стратегиями министерства/ведомства.

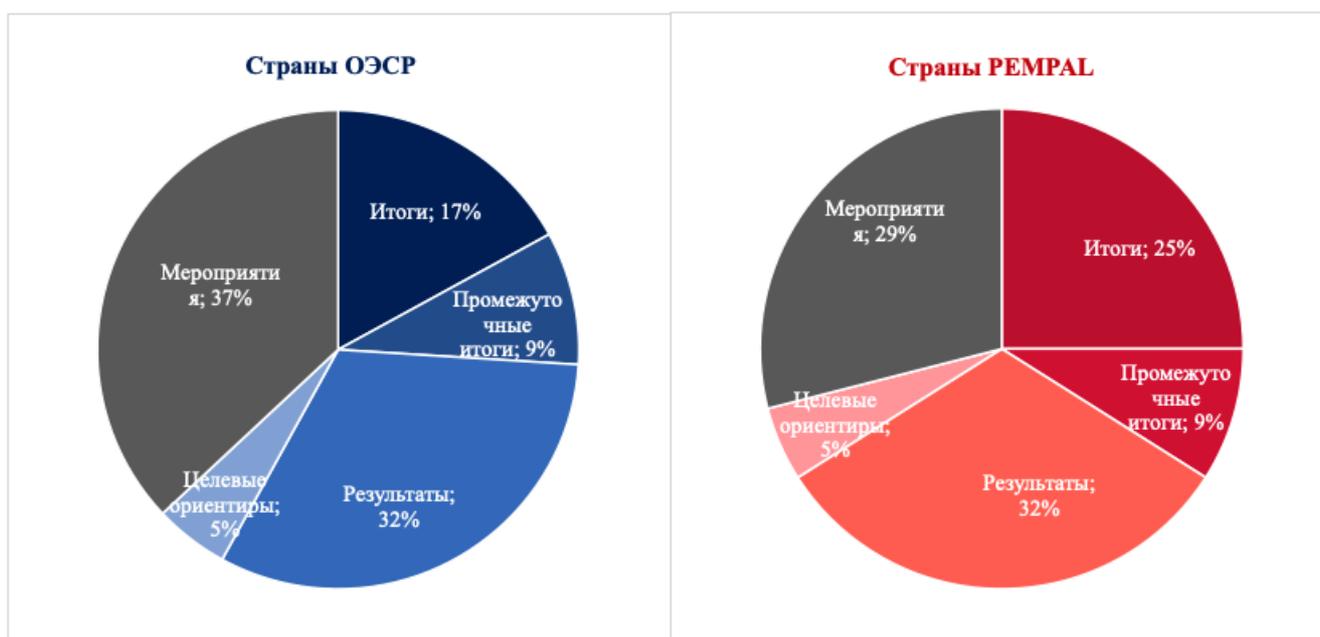
Диаграмма 9: Роли ЦБО и отраслевых министерств/ведомств на различных этапах генерирования и использования информации о достигнутых результатах (процентная доля стран)



28. Страны РЕМПАЛ определяют показатели результативности на более высоком уровне результатов по сравнению со странами ОЭСР. Как показано на диаграмме 10, у 11 стран РЕМПАЛ и 23 стран ОЭСР, которые смогли предоставить приблизительную разбивку использованной при представлении бюджета информации о достигнутых результатах по пяти категориям,

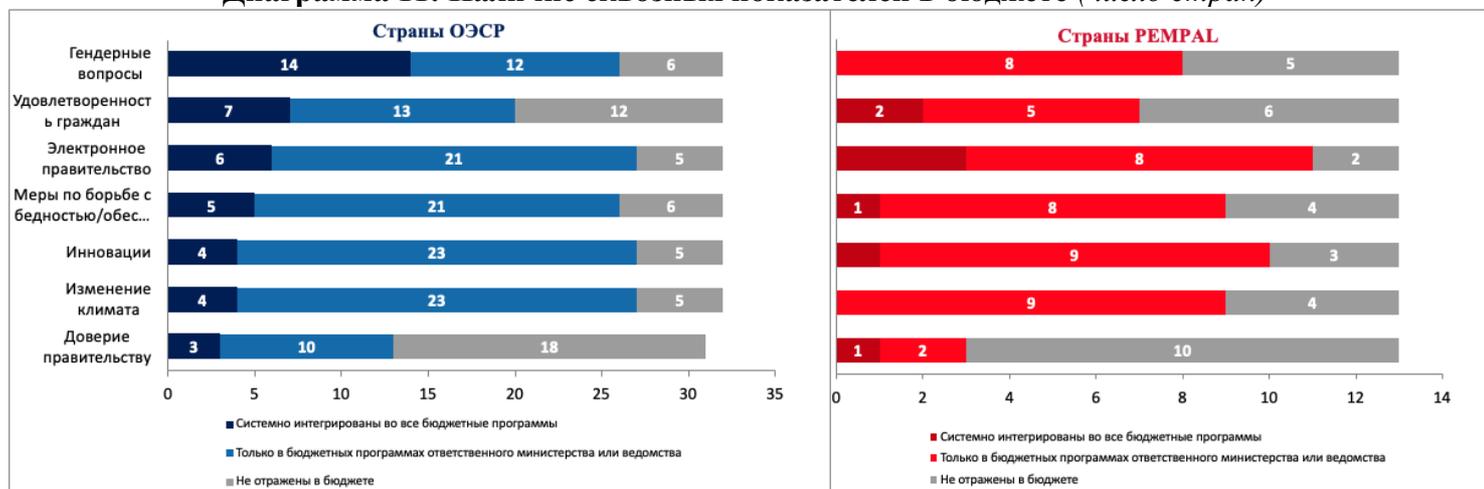
определенным ОЭСР (итоги, промежуточные итоги, результаты, ориентиры и мероприятия), общая средняя доля результатов составляет около одной трети в обеих группах стран – ОЭСР и РЕМПАЛ. Наименее часто используются целевые ориентиры (5% в обеих группах стран), в то время как промежуточные результаты составляют около одной десятой всего объема информации о достигнутых результатах. Примечательно, что 37% информации о достигнутых результатах в странах ОЭСР — это информация о мероприятиях, в то время как в странах РЕМПАЛ эта доля ниже и составляет 29%. С другой стороны, страны РЕМПАЛ сообщают, что в среднем 25% информации о достигнутых результатах являются информацией об итогах, а в странах ОЭСР доля такой информации составляет 17%. Вместе с тем следует отметить, что доли различных видов информации о достигнутых результатах в обеих группах стран существенно различаются в зависимости от страны.

Диаграмма 10: Разбивка используемой при представлении бюджета информации о достигнутых результатах по видам (средняя процентная доля)



29. Сквозные показатели результативности заметно реже используются в странах РЕМПАЛ, чем в странах ОЭСР. Как показано на диаграмме 11, гендерная проблематика системно не интегрирована ни в одной из стран РЕМПАЛ и редко оценивается уровень доверия к правительству. Как и в странах ОЭСР, в большинстве стран РЕМПАЛ ответственность за достижение целей в области устойчивого развития (ЦУР) возложена на аппараты президента/премьер-министра (ПМ). ЦУР в значительно меньшей степени увязаны с национальными структурами в странах РЕМПАЛ. Почти во всех странах РЕМПАЛ отсутствует бюджетная отчетность, связанная с ЦУР. С другой стороны, особенности электронного правительства, как представляется, в странах РЕМПАЛ более заметны, чем в странах ОЭСР.

Диаграмма 11: Наличие сквозных показателей в бюджете (число стран)



ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ О РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ

30. Использование информации о достигнутых результатах продолжает активизироваться как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ. В странах ОЭСР наблюдается несколько более частая тенденция более широкого использования такой информации руководителями программ, министрами / старшими государственными служащими, и особенно парламентами, как показано на диаграмме 12. Ни одна из стран ОЭСР или РЕМПАЛ не сообщила о сокращении использования такой информации. Из стран – участниц РЕМПАЛ Грузия, Казахстан, Болгария, Украина, Сербия и Беларусь сообщили о расширении использования информации о достигнутых результатах руководителями; Россия, Казахстан, Болгария, Украина, Сербия и Беларусь — министрами / старшими государственными служащими; Армения, Россия, Казахстан и Болгария — парламентами; а Босния и Герцеговина, Украина, Армения, Россия, Казахстан и Болгария — гражданским обществом и СМИ.

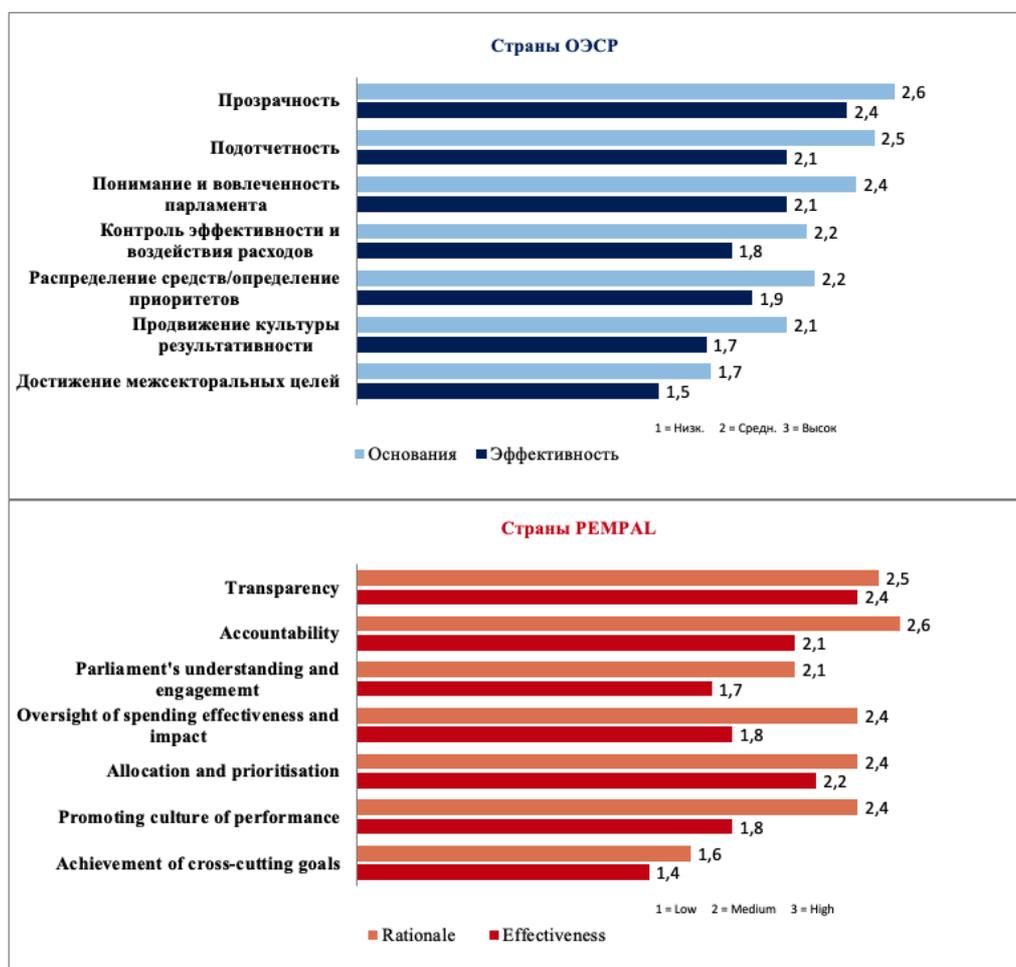
Диаграмма 12: Использование информации о достигнутых результатах (число стран)¹²



¹² Из стран ОЭСР три страны не ответили на эти вопросы анкеты опроса: Бельгия, Португалия и Греция.

31. Как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ при согласовании бюджета по-прежнему чаще отдается предпочтение оперативным данным, чем информации о достигнутых результатах. Оценки, обзоры расходов и независимая информация о результатах деятельности используются в РЕМПАЛ заметно реже, чем в странах ОЭСР. Наблюдается четкая тенденция к активизации использования обзоров расходов в странах ОЭСР, в меньшей степени такая тенденция наблюдается в странах РЕМПАЛ.
32. С внедрением системы бюджетирования, ориентированного на результат, в целом ряде факторов связывались очень большие надежды, однако, фактические достижения оказались более скромными как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ. В целом, разрыв между ожиданиями и реализацией в странах РЕМПАЛ больше, чем в странах ОЭСР, в основном в части совершенствования надзора и культуры результативности. Подотчетность и прозрачность были ключевыми мотивационными факторами для внедрения БОР, в то же время являясь его ключевыми преимуществами; однако, страны РЕМПАЛ связывали более высокие ожидания с другими факторами, в том числе с контролем эффективности и воздействия расходов, распределением средств, определением приоритетов, и продвижением культуры результативности, как показано на диаграмме 13.

Диаграмма 13: Основания для внедрения БОР и его эффективность
(средневзвешенные значения)



33. **Последствия невыполнения целевых показателей результативности не являются нормой, и улучшения, обусловленные БОР, не поддаются количественной оценке ни в одной из двух групп стран.** Среди различных видов последствий, реакция руководства (например, более интенсивный мониторинг организаций или программ, замена руководителей программ, негативная оценка работы персонала и т.д.) на плохую работу более вероятна, чем последствия бюджетного характера. Наблюдается некоторое увеличение частоты негативных последствий для руководителей программ и таких последствий, связанных с обнародованием результатов плохой работы. Только пять стран РЕМПАЛ выразили какое-либо согласие с утверждением, что бюджетирование, ориентированное на результат, дает преимущества с точки зрения поддающихся количественной оценке улучшений в их странах (Болгария согласна с этим заявлением полностью, а Россия, Сербия, Кыргызская республика и Украина — в определенной степени). Тем не менее, все страны РЕМПАЛ за исключением Косово и Узбекистана (небольшое увеличение с 2016 года) согласны с тем, что есть не поддающиеся количественной оценке улучшения. Из 31 страны ОЭСР, ответивших на эти вопросы, 19 выразили согласие с утверждением, что бюджетирование, ориентированное на результат, дает преимущества с точки зрения поддающихся количественной оценке улучшений, а 18 — с утверждением о наличии не поддающихся количественной оценке улучшений¹³. Наиболее позитивную оценку преимуществ БОР дают страны ОЭСР: Исландия, Австрия, Латвия, Новая Зеландия и Корея.

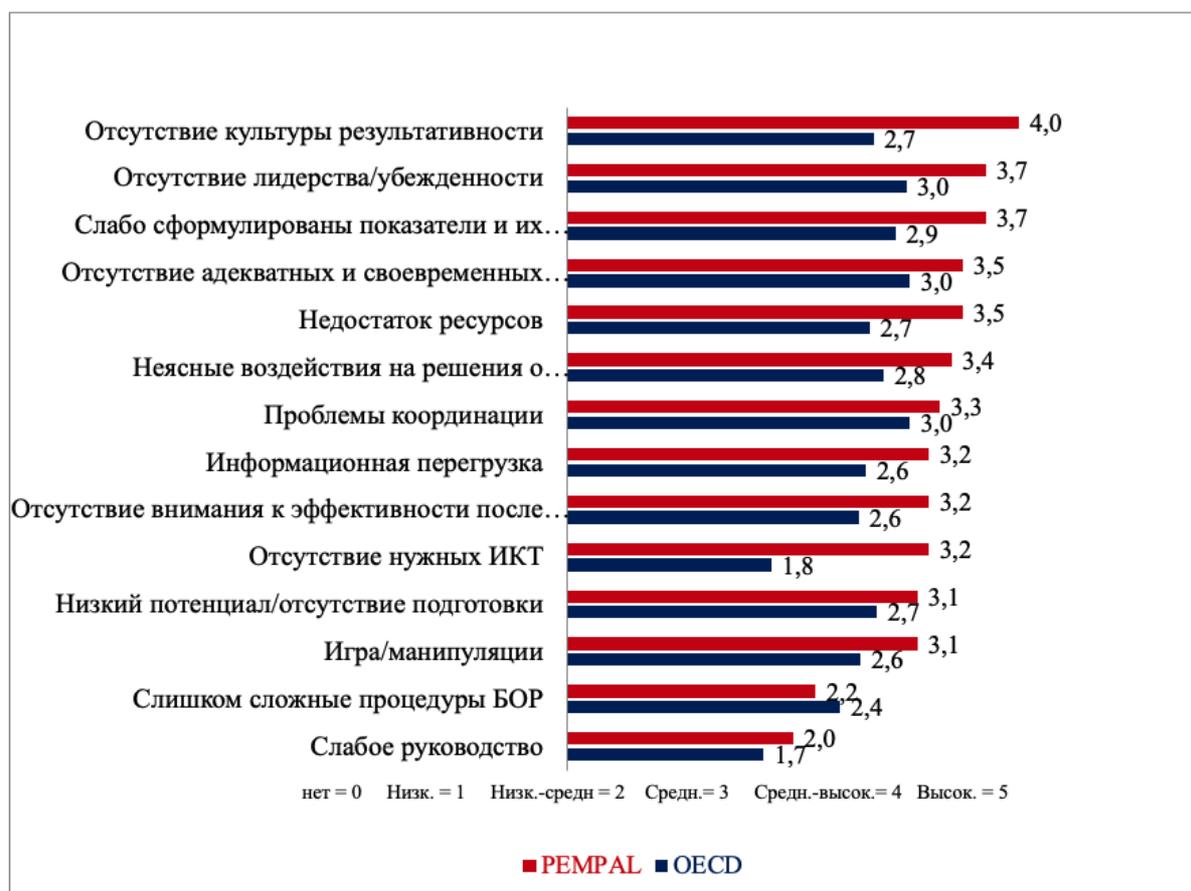
ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С БЮДЖЕТИРОВАНИЕМ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТ

34. **В целом, в отличие от стран ОЭСР, страны РЕМПАЛ воспринимают все проблемы, связанные с внедрением системы бюджетирования, ориентированного на результат, как более серьезные.** В частности, самыми серьезными вызовами считаются отсутствие культуры результативности и лидерства и плохо сформулированные показатели и их целевые значения, т.е. проблемы, характерные для ранних стадий внедрения системы БОР. Как показано на диаграмме 14, страны РЕМПАЛ по сравнению со странами ОЭСР оценивают вызовы как более серьезные по 13 из 14 факторов (единственный фактор, который страны ОЭСР воспринимают как несколько более сложный по сравнению со странами РЕМПАЛ — это слишком сложные процедуры составления бюджета, ориентированного на результат). Нехватка адекватных и своевременных данных о результативности оценивается странами ОЭСР как одна из двух самых больших проблем (несмотря на то, что использование бюджетирования, ориентированного на результат, в большинстве этих стран началось гораздо раньше, чем в странах РЕМПАЛ), и хотя для стран РЕМПАЛ она четвертая по важности, эта проблема все еще значительно серьезнее в странах РЕМПАЛ, чем в странах ОЭСР (по шкале 0—4, в которой 4 означает самый высокий уровень серьезности проблемы, эта проблемы оценивается в среднем в 3,0 балла для стран ОЭСР и в 3,5 балла для стран РЕМПАЛ). Другая проблема,

¹³ Отметим, что некоторые страны сообщили как об измеряемых, так и не измеряемых количественно преимуществах.

которая оценивается как самая серьезная странами ОЭСР, – это отсутствие лидерства/убежденности, что является второй по значимости проблемой в странах РЕМПАЛ. Эта проблема также оценивается существенно более высоким баллом в странах РЕМПАЛ по сравнению со странами ОЭСР (по шкале 0—4, в которой 4 означает самый высокий уровень серьезности проблемы, эта проблемы оценивается в среднем в 3,0 балла для стран ОЭСР и 3,7 балла для стран РЕМПАЛ).

Диаграмма 14: Вызовы, связанные с внедрением БОР (средневзвешенные значения)



ПРИМЕРЫ ТЕКУЩЕЙ И ПЛАНИРУЕМОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО БЮДЖЕТИРОВАНИЮ, ОРИЕНТИРОВАННОМУ НА РЕЗУЛЬТАТ, В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ РЕМПАЛ

35. Большинство стран РЕМПАЛ выполняют или планируют выполнять замеры/реформы бюджетного планирования в отношении бюджетирования, ориентированного на результат. Примеры этой деятельности в двух выбранных странах РЕМПАЛ приводятся ниже.

Текущая деятельность и планы в отношении бюджетирования, ориентированного на результат, в отдельных странах РЕМПАЛ

Болгария

Бюджетирование, ориентированное на результат, считается важным элементом улучшения состояния государственных финансов в Болгарии. Органичное бюджетное законодательство Болгарии – Закон «О государственных финансах» – содержит требование ко всем министерствам и ведомствам применять к своему бюджету программный формат. В 2016 г. была принята классификация политических/функциональных зон и бюджетных программ, реализованных бюджетными единицами первого уровня, которые создали устойчивые рамки для улучшения программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, и более тесная их связь с функциями и деятельностью бюджетных организаций. Только в случае внесения структурных и/или законодательных правок допускается вносить изменения в утвержденную классификацию.

Инициатива Министерства финансов 2018 г. была важным шагом в процессе усовершенствования программного подхода к бюджетированию, чтобы оценить и выставить приоритет показателей результативности в программных форматах бюджетов бюджетных единиц первого уровня по ключевым секторам. Ставилась цель определить показатели, которые подходящим образом отражают степень достижения стратегических целей в указанных секторах, чтобы измерить эффективность проводимых политик, а также вести непрерывный мониторинг и оценку их динамики. В результате этой инициативы были выбраны определенные объективно и надежные ключевые показатели, которые подходят для соответствующих политик в различных секторах. Эти показатели были включены в среднесрочную документацию по бюджету правительства (среднесрочный бюджетный прогноз и его уточненный вариант, который подготавливается вместе с ежегодным государственным бюджетом), и они внесли вклад в улучшение качества бюджетной документации и обеспечили улучшение мониторинга и отчетности по достижению стратегических национальных целей правительства. Акцент был поставлен на обеспечении лучшей связи между финансированием проводимых политик и достигнутых результатов в их реализации, направленных на укрепление устойчивой связи между стратегическими целями бюджетных организаций и проводимыми политиками / бюджетными программами на основе мониторинга определенных ключевых показателей результативности и их преимуществ для общества.

Самое последнее улучшение состоит в продлении классификации программ на бюджетный цикл 2020 г., кроме министерств и ведомств, для которых требование программного формата законодательно закреплено, Совет министров определил и другие исполнительные органы власти, которые должны использовать программный

формат бюджета. Цель состоит в повышении доступности и прозрачности информации по эффективности функционирования бюджетных организаций.

Россия

Развитие элементов программного и ориентированного на результат бюджетирования в России прошло четыре стадии:

1. В 1995 г. были внедрены федеральные программы, чтобы решить такие ключевые обычно межсекторальные вопросы, как социальные, экономические, оборонные, научно-исследовательские, экологические и другие ключевые вопросы;
2. В 2007 г. были внедрены ведомственные программы для достижения целей и показателей результативности отдельных государственных ведомств;
3. В 2012 г. были внедрены правительственные программы и осуществлен переход к программному бюджетированию для обеспечения установки более широких приоритетов и целей государственной политики, соответствующей деятельности по их целям, периодам реализации, исполнительным ведомствам, а также ресурсам; и
4. В 2017 г. были внедрены проекты для усовершенствования принципов управления по некоторым конкретным целевым действиям с финансовыми и временными ограничениями.

В настоящий момент программное и ориентированное на результат бюджетирование в Российской Федерации развивается в контексте *национальных целей развития*, определенных на период вплоть до 2024 г. указом Президента в мае 2018 г. В рамках этого указа определили 13 национальных проектов для достижения целей развития. Одним из основных принципов, используемых для национальных проектов, является попытка непосредственно увязать результаты с распределением бюджетных средств с учетом достигнутых за предыдущие периоды результатов, а также определения приоритета ожидаемых результатов по различным национальным проектам, вклада конкретного результата в достижение целей национального развития, и оценки требований и стоимости его реализации. Национальные проекты реализуются в рамках правительственных программ, как показано ниже.



2. ОБЗОРЫ РАСХОДОВ В СТРАНАХ РЕМПАЛ

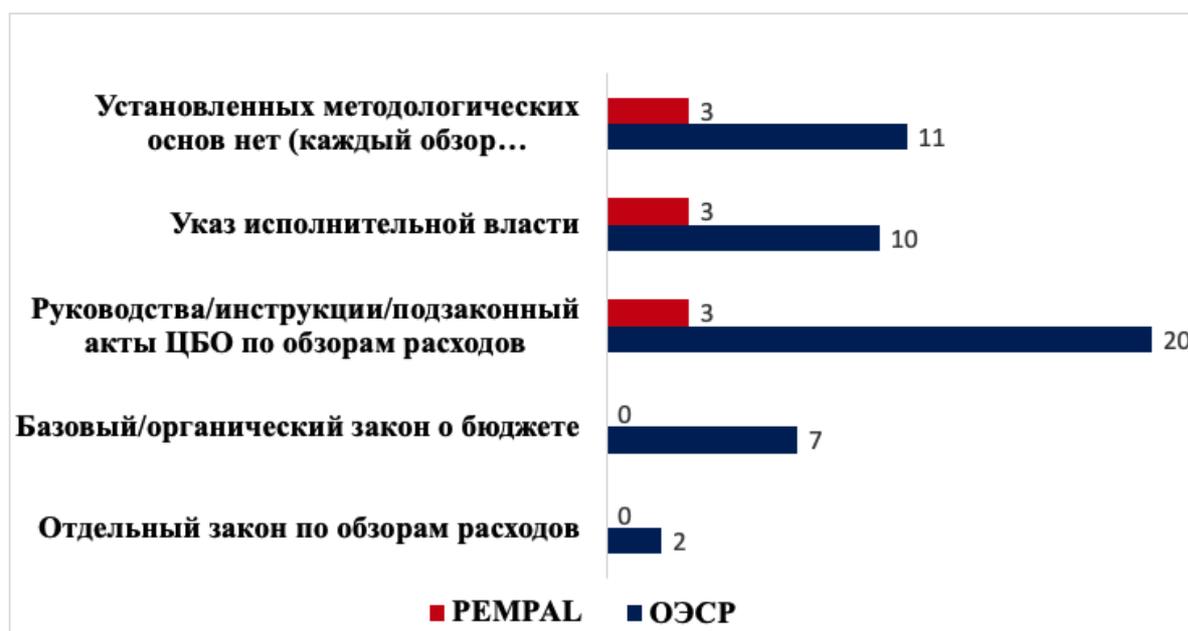
ДАННЫЕ ОБ ОБЗОРАХ РАСХОДОВ В СТРАНАХ РЕМПАЛ

36. Результаты Опроса ОЭСР за 2018 год по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, для стран РЕМПАЛ свидетельствуют о некотором накоплении опыта работы с обзорами расходов, однако, эти результаты также указывают на то, что сохраняются различные толкования обзоров расходов. Для перепроверки данных, а также сбора дополнительных данных (в дополнение к вопросам из опроса ОЭСР) РГПБ/БОР БС включила в 2019 г. в ежегодный внутренний опрос БС раздел, посвященный обзору расходов. Для обеспечения более глубокого понимания вопросов респондентами в анкете были подробно разъяснены определение и общие характеристики обзора расходов. В частности, были подчеркнуты следующие особенности:
- a. обзор расходов представляет собой процесс определения возможностей для экономии средств в целях сокращения общих государственных расходов или выявления финансовых возможностей для перераспределения бюджетных средств в соответствии с приоритетами государственной политики;
 - b. в нем рассматриваются базовые расходы и могут содержаться конкретные целевые показатели по сокращению расходов;
 - c. он может иметь широкую основу, охватывать все государственные расходы (в редких случаях) или ограничиваться определенными программами/проектами расходов, процессами (например, ИТ-системы и процессы, процессы закупок или процессы управления человеческими ресурсами) или министерствами;
 - d. он отличается от обычного или более детального анализа, проводимого министерством финансов в процессе составления бюджета: обзоры расходов гораздо более глубокие, требуют больше времени и проводятся специально назначенной группой/органом, в которую помимо сотрудников министерства финансов также входят другие эксперты, обычно из отраслевых министерств/ведомств, ответственных за рассматриваемые расходы (или имеющих к таким расходам непосредственное отношение), а также внешние эксперты;
 - e. обычно высший орган исполнительной власти (правительство или администрация президента/премьер-министра), а не министерство финансов, поручает проведение обзоров расходов и в конечном итоге принимает по ним решение;
 - f. неотъемлемой частью обзоров расходов в большинстве случаев является изучение хода реализации рассматриваемых программ, в том числе информации о достигнутых результатах.
37. Большинство стран РЕМПАЛ не проводят обзоры расходов, хотя наблюдается тенденция к их введению; семь стран сообщили о проведении обзоров расходов, а еще три страны сообщили о планах проведения таких обзоров. Хорватия, Болгария, Россия, Беларусь, Сербия, Молдова и Босния и Герцеговина сообщили о проведении обзоров расходов. Черногория, Казахстан и Грузия сообщают о существующих планах внедрить обзоры расходов.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ БАЗА ОБЗОРОВ РАСХОДОВ И ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЦЕССА ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРА РАСХОДОВ

38. Если обзоры расходов и проводятся в странах РЕМПАЛ, нормативно-правовая и методологическая база таких обзоров слабее, чем в странах ОЭСР. Как показано на диаграмме 15, из семи стран РЕМПАЛ, сообщивших о наличии обзоров расходов, только Хорватия и Молдова сообщили о наличии как приказа/решения органа исполнительной власти, так и рекомендаций/методологии (опубликованы в Хорватии). Болгария сообщила, что при содействии Всемирного банка разработаны рекомендации/методология (хотя и не принятые в законодательном порядке), Сербия сообщила о наличии приказа/решения органа исполнительной власти, Беларусь сообщила, что каждый обзор проводится по индивидуальному техническому заданию (ТЗ), а Босния и Герцеговина сообщила о проведении обзоров только в рамках программы МВФ без какой-либо нормативно-правовой основы. В России (где по состоянию на 2018 г. было завершено два пилотных обзора расходов, а в 2019 г. проведено еще пять) также велась работа над внедрением/публикацией официальной методологией обзора расходов.

Диаграмма 15: Нормативно-правовая база обзоров расходов (число стран)



39. Проводимые в странах РЕМПАЛ обзоры расходов чаще всего охватывают такие социальные секторы, как здравоохранение, социальное обеспечение и образование. В диаграмме 16 показаны темы/цели обзоров расходов, а также сроки их проведения согласно информации, предоставленной странами РЕМПАЛ.

Диаграмма 16: Темы/цели обзоров расходов, проведенных в странах РЕМПАЛ

Беларусь	2011 — Устойчивость пенсионной системы, адресность социальной помощи, энергетические и сельскохозяйственные субсидии 2013 — Межбюджетные отношения; образование и здравоохранение 2015 — Повышение качества предоставляемых государственных услуг в условиях жестких бюджетных ограничений 2019 — Сектора здравоохранения, образования и социальной политики
Босния и Герцеговина	2009 — Сокращение фонда заработной платы и материальных затрат 2011 — Снижение материальных затрат 2012 — Сокращение фонда заработной платы 2015 — Снижение материальных затрат
Болгария	2018 — Повышение эффективности и результативности управления отходами 2018 — Охрана правопорядка и пожаротушение 2015 — Обзор эффективности работы судебных органов, их рабочей нагрузки и расходов 2015 — Сельское хозяйство и развитие села
Хорватия	2014 — Сокращение расходов: i) фонд заработной платы; ii) субсидии, кроме сельскохозяйственных; iii) здравоохранение; iv) деятельность ведомств, учреждений, фондов и других юридических лиц, имеющих государственные полномочия и v) налоговые расходы
Молдова	2018 — Образование (высшее и профессионально-техническое) — для определения объема сэкономленных на другие приоритеты средств
Россия	2018 — Международное сотрудничество (актуальность, уместность и необходимость) 2018 — Расходы на приобретение услуг связи государственными структурами (затраты на услуги кабельной и спутниковой связи, интернета — анализ существующей практики и разработка единых нормативов стоимости)
Сербия	2014—2018 — Заработная плата и пенсии — для консолидации бюджета

- 40. Институциональные роли на различных этапах процесса обзора расходов в странах РЕМПАЛ распределяются по-разному, при этом роль отраслевых министерств в целом слабее, чем в странах ОЭСР.** Как в странах РЕМПАЛ, так и в странах ОЭСР центральным институциональным звеном системы обзора расходов в основном является Минфин. В диаграмме 17 показано, каким образом были распределены институциональные роли в семи обзорах расходов в странах РЕМПАЛ. В странах ОЭСР Минфины играют главную роль в определении методологии (27 стран), а в нескольких странах (5 стран) в этом процессе участвуют также отраслевые министерства. Масштабы обзора расходов также в основном определяются Минфином (26 стран), но в определении масштабов чаще играют роль отраслевые министерства в странах ОЭСР и аппараты президента/премьер-министра (12 стран). Руководство и управление также осуществляется Минфином в странах ОЭСР (27 стран), но в некоторых случаях Минфину в этом оказывают содействие отраслевые министерства (8 стран). В конце концов, принятие решений в отношении внедрения рекомендаций из обзора расходов варьируется по странам ОЭСР, при этом роли распределены между аппаратом президента/премьер-министра, ЦБО и отраслевыми министерствами в большинстве случаев. Не вполне ясно, каким органом в некоторых странах РЕМПАЛ выносятся окончательные решения относительно принятия рекомендаций по обзору расходов, и только Россия, Сербия и Босния и

Герцеговина дали ответ на этот вопрос, отметив, что эта роль возложена на аппарат президента/премьер-министра.

Диаграмма 17: Институциональные роли на различных этапах обзора расходов в странах РЕМПАЛ

	Определение методологии	Определение масштаба	Руководство/управление	Проведение Обзора расходов и подготовка отчетов	Контроль и анализ отчетов	Принятие окончательного решения	Мониторинг и корректировочные действия
Босния и Герцеговина	Президент/Премьер-министр (ПМ)	Минфин	Минфин	Комитет/группа	Минфин	Президент/ПМ	Президент/ПМ
Беларусь	Комитет/группа	Минфин	Отраслевые министерства	Минфин, отраслевые министерства	Минфин, отраслевые министерства		
Болгария	Минфин	Минфин, отраслевые министерства	Минфин	Минфин, отраслевые министерства, комитет/группа	Президент/ПМ		
Хорватия	Минфин	Минфин, отраслевые министерства	Минфин	Минфин, отраслевые министерства, комитет/группа	Минфин		Минфин, отраслевые министерства, комитет/группа
Молдова		Президент/ПМ	Минфин	Минфин, отраслевые министерства, комитет/группа	Президент/ПМ		Президент/ПМ, комитет/группа
Россия	Президент/Премьер-министр (ПМ), Минфин	Президент/ПМ	Минфин	Минфин, комитет/группа	Президент/ПМ	Президент/ПМ	Минфин, отраслевые министерства, комитет/группа
Сербия	Минфин	Минфин, отраслевые министерства	Минфин	Минфин, отраслевые министерства	Президент/ПМ	Президент/ПМ	Президент/ПМ, Минфин

- 41. Группы, проводящие обзоры расходов в странах РЕМПАЛ, в большинстве случаев смешанные.** Минфины играют главную роль, как и в странах ОЭСР, однако роль отраслевых министерств более ограничена, при этом международные организации развития (Всемирный банк или Международный валютный фонд) предоставляют большинству стран РЕМПАЛ услуги внешних авторитетных экспертов. Например, Беларусь сообщила, что группа, проводящая обзор расходов, работает под руководством Всемирного банка и состоит из представителей Минфина и соответствующих отраслевых министерств/ведомств, а также представителей субнациональных органов власти. В Хорватии правительство назначило Центральный комитет по обзорам расходов для каждого из пяти рассмотренных направлений расходов. Для работы в Центральном комитете правительство назначило председателя и шесть членов из числа старших должностных лиц государственной службы. Членами комитета являются представители соответствующих отраслевых министерств (по одному) и два представителя Минфина (один из которых назначен председателем Центрального комитета). В Сербии к проведению обзоров расходов были привлечены представители Минфина, отраслевых министерств и МВФ. Молдавская и российская группы по обзору расходов включали в себя представителей Минфинов (также возглавлявших группу) и отраслевых министерств.

42. Четыре страны РЕМПАЛ — Россия, Молдова, Болгария и Беларусь — сообщили, что в обзорах расходов иногда или в некоторой степени учитываются показатели результативности, используемые в бюджетном процессе. В Беларуси, Хорватии, Молдове и России отчеты по обзору расходов находятся в открытом доступе (готовятся к публикации).

ПРИМЕНЕНИЕ ОБЗОРОВ РАСХОДОВ И ПРОБЛЕМЫ

43. Большинство стран РЕМПАЛ, в которых до сих пор проводились обзоры расходов, сообщает, что рекомендации на основе обзоров расходов были в основном выполнены. В частности, Беларусь, Босния и Герцеговина, Хорватия и Сербия сообщают, что большинство рекомендаций выполнены; Болгария сообщает, что некоторые из них выполнены; а Молдова — что выполнена лишь небольшая часть рекомендаций.
44. Одиннадцать из двенадцати проблем, связанных с внедрением обзоров расходов, воспринимаются как более серьезные в странах РЕМПАЛ по сравнению со странами ОЭСР, и особенно те из них, с которыми сталкиваются страны в самом начале внедрения обзоров расходов. Это, в частности, проблемы потенциала (как с точки зрения наличия персонала, так и технических знаний), политической поддержки и ИКТ, как показано на диаграмме 18. Одна проблема, воспринимаемая в ОЭСР как несколько более серьезная, чем в странах РЕМПАЛ — это доступность информации об достигнутых результатах (по шкале 0—3, где в 3 балла оценивается самый высокий уровень сложности проблемы, данная проблема оценена в среднем в 2 балла для стран ОЭСР и 1,9 балла для стран РЕМПАЛ).

Диаграмма 18: Проблемы внедрения обзоров расходов (средневзвешенная величина)



ПРИМЕРЫ ТЕКУЩЕЙ И ПЛАНИРУЕМОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЗОРАМ РАСХОДОВ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ РЕМПАЛ

- 45. Большинство стран РЕМПАЛ, ответивших на опрос, сообщили о некоторых планах, связанных с обзорами расходов.** Несколько стран сообщили о конкретных планах, включая проводимый под руководством Всемирного банка обзор в Беларуси, сосредоточенный на расходах в социальном секторе; обзор расходов Министерства иностранных дел Болгарии; включение обзоров расходов в бюджетный календарь и их институционализация в Молдове; а также планирование привлечения отраслевых министерств к внедрению обзоров расходов в Черногории. Дополнительные более детальные примеры проводимой и планируемой деятельности в отношении обзоров расходов в отдельных странах РЕМПАЛ приведены ниже.

Текущая деятельность и планы в отношении обзора расходов в выбранных странах РЕМПАЛ

Хорватия

В рамках Национального плана реформирования были инициированы обзоры расходов для нескольких отдельных бюджетных областей в 2019 г. в секторах здравоохранения, управления отходами и охраны окружающей среды. Общие цели этих обзоров состоят в обеспечении рационального фискального управления этой деятельностью, и в непрерывном усовершенствовании системы планирования бюджета, а также в оптимизации контроля расходов.

В системе здравоохранения обзор расходов охватывает самую дорогостоящую деятельность Фонда медицинского страхования Хорватии, который включает деятельность, имеющую отношение к назначению лекарственных препаратов, в особенности самых дорогих. В отраслях управления водными ресурсами и охраны окружающей среды из-за обозначившейся тенденции к высоким и повышенным затратам оценивали работы по регулярному обслуживанию и восстановлению водных течений, водных объектов и водных ресурсов, а также деятельность по управлению отходами особых категорий.

Предыдущие обзоры расходов выполнялись в Хорватии в 2014 г. в основном в связи с необходимостью быстрого их урезания, в обзорах расходов, которые выполняются в настоящее время, основной акцент ставится на эффективность обозреваемых расходных отраслей и основаниях для их реализации. Это, в частности, относится к обоснованию реализации проверяемой деятельности, ее экономической обоснованности (включая анализ «затраты—выгоды»), оптимизацию и рациональное использование результатов. Более того, анализируются общие результаты обозреваемой деятельности, включая их потенциальный положительный и отрицательный аспект.

Россия

В процессе подготовки проекта бюджета необходимо выполнить обзоры расходов и соблюдать их рекомендации. Правила выполнения обзоров расходов, принятые в феврале 2019 г., устанавливают требования, процедуры, роли и ответственность за выполнение и реализацию обзоров расходов в рамках процесса подготовки бюджета.

Основными требованиями к выполнению обзоров расходов являются:

1. Временные рамки: обзоры расходов выполняются с октября по апрель, а результаты (т.е. рекомендации/альтернативные варианты по расходам) должны быть согласованы к 30 апреля;
2. Роли: Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов была создана, как основное ведомство для принятия решений по обзорам расходов, при этом Министерство финансов координирует работу по обзору расходов, включая руководство рабочими группами и подачу рекомендаций по решениям Комиссии; и
3. Ожидаемый результат: в самом начале процесса обзора расходов определяются цели оптимизации для контроля работы рабочих групп; цель – процентная доля бюджетных ассигнований, которые планируют выделить на приоритетные задачи на основе результатов обзора расходов.

В 2018—2019 гг. проводились обзоры расходов в следующих областях (в дополнение к двум пилотным проектам по услугам связи и международного сотрудничества):

1. Менеджмент отрасли охраны окружающей среды;
2. Службы судебных приставов;
3. Промышленное развитие;
4. Операционное/материально-техническое обеспечение государственных органов; и
5. Расходы на научно-исследовательские работы.

Отчеты по последним завершенным обзорам расходов есть в открытом доступе на портале бюджетной системы <http://budget.gov.ru> (на русском языке).

Во время планирования бюджета 2020 г. были выбраны следующие расходные части бюджета для обзора расходов:

1. Здравоохранение;
2. Энергетика;
3. Сельское и рыбное хозяйство;
4. Нецелевые подразделения бюджетных (автономных) организаций;
5. Поддержка государственных предприятий; и
6. Создание и использование информационных систем и внедрение цифровых технологий.

Болгария

Обзоры расходов выполнялись в качестве инструмента для определения необходимых секторальных реформ в конкретных политических областях. С помощью Всемирного банка в Болгарии недавно проводились горизонтальные обзоры расходов семи министерств и 21 муниципалитетов. Впоследствии внимание было уделено двум секторальным областям – управление отходами и работа полиции и пожарных, подчеркнув потенциальные возможности для положительных изменений в отношении эффективности затрат.

Кроме того, во время подготовки бюджета 2020 года Министерство финансов инициировало обзор расходов конкретных областей деятельности совместно с Министерством иностранных дел, результаты которого использовались для операционного планирования. В процессе подготовки бюджета 2021 года планируется подобный обзор по тематическим областям в культурном секторе.

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, И ОБЗОРОВ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СТРАНАХ РЕМРАЛ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

46. Правительства во всем мире все больше осознают необходимость планировать результаты расходов и отчитываться в них (т.е. о качестве и эффективности государственных услуг для конечных пользователей и граждан) посредством программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, а не сосредотачиваться лишь на объемах расходов и вводимых ресурсов (т.е. на зарплатах и других расходах на предоставление государственных услуг), как делают при традиционном бюджетировании. Однако в целом не все ожидаемые результаты программного бюджетирования и БОР достигнуты, в том числе и в самых развитых странах с самым обширным опытом внедрения. Причины, вероятно, многочисленны и включают в себя объективные проблемы измерения и контроля результативности и увязывания информации о достигнутых результатах с решениями о фактических бюджетных ассигнованиях, сложность взаимосвязи между расходами и результатами, а также неизбежное предпочтение более близких горизонтов планирования и политический характер бюджетного процесса. Бюджет, по сути, — политический документ, поэтому политические соображения, как правило, перевешивают соображения технической эффективности или результативности. Еще одна причина несоответствия результатов ожиданиям связана, вероятно, с внушительным объемом информации о результативности, которая необходима для фиксации достижений фрагментированных программ расходов. Более того, — и это особенно важно — в настоящее время становится все более очевидно, что общие ожидания в отношении программного бюджетирования и БОР были чрезмерно амбициозными и оптимистичными (особенно в краткосрочной перспективе), поскольку предполагалось, что технические реформы бюджетного процесса станут по существу движущей силой реформирования государственного сектора, который во многих странах страдает от низкого качества стратегических политических решений и систем их принятия. Кроме того стало ясно, что распространенные первоначальные ожидания, что информация о достигнутых результатах могла бы стать главной основой для принятия бюджетных решений, далеки от реальности в связи с трудностями надлежащего и своевременного фиксирования результатов, опасностями игр/манипуляций, а также необходимостью обеспечить баланс между установлением целевых показателей результативности, бюджетной дисциплиной и планированием ресурсов.
47. Следовательно, правительства, включая те из них, у которых большой опыт бюджетирования, ориентированного на результат, продолжают прорабатывать и совершенствовать подходы, учитывая извлеченные уроки и рационализируя ожидания, не забывая при этом о важности **фиксирования результатов расходов**. Эволюцию мышления в отношении БОР отражает более существенный сдвиг в его определении от «бюджетирования на основе результатов» к «бюджетированию на основе информации о результатах». ОЭСР определяет бюджетирование, ориентированное на результат, как «использование информации о результатах в качестве основы для принятия

бюджетных решений, будь то прямой вклад в принятие решений о распределении бюджетных средств или контекстуальная информация и/или вклад в планирование бюджета, а также для обеспечения более высокого уровня прозрачности и подотчетности в ходе всего процесса составления бюджета путем предоставления общественности информации о целях и результатах работы». Недавно опубликованный документ ОЭСР «Надлежащие практики бюджетирования, ориентированного на результат»¹⁴ включает в себя семь рекомендуемых характеристик современной системы бюджетирования, которые направлены непосредственно на устранение вышеупомянутых недостатков систем прошлого:

1. Обоснование и цели бюджетирования, ориентированного на результат, четко задокументированы и отражают интересы основных заинтересованных сторон.
2. Бюджетирование, ориентированное на результат, увязывает расходы со стратегическими целями и приоритетами правительства.
3. В систему бюджетирования, ориентированного на результат, заложена гибкость, позволяющая справляться с разнообразием видов деятельности правительства и сложными взаимосвязями между расходами и результатами.
4. Правительство инвестирует средства в человеческие ресурсы, данные и другую инфраструктуру, необходимые для поддержки бюджетирования, ориентированного на результат.
5. Бюджетирование, ориентированное на результат, облегчает систематический надзор со стороны законодательной власти и гражданского общества, усиливая ориентацию правительства на результаты работы, ответственность и подотчетность.
6. Бюджетирование, ориентированное на результат, дополняет другие инструменты, предназначенные для улучшения ориентации на результаты, в том числе оценку выполнения программ и обзоры расходов.
7. Стимулы, связанные с системой бюджетирования, ориентированного на результат, побуждают к поведению и обучению, ориентированным на результат.

48. Страны РЕМПАЛ также работают над совершенствованием своих систем программного бюджетирования и БОР, особенно в плане их упрощения и увязки с процессом принятия стратегических политических решений. Это отражено в результатах Опроса по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, 2018 года, о котором говорится в настоящем отчете. Страны РЕМПАЛ извлекли для себя большую пользу благодаря участию РГПБ/БОР БС в дискуссиях об опыте и проблемах бюджетирования, ориентированного на результат, со старшими должностными лицами бюджетных ведомств стран ОЭСР в рамках Сети по эффективности и результатам, а также благодаря другим формам сотрудничества БС с ОЭСР (включая участие руководства РГПБ/БОР в рабочих заседаниях, которые внесли вклад в создание документа ОЭСР «Надлежащие практики бюджетирования, ориентированного на результат»).

¹⁴ Для получения более подробной информации с примерами см. ОЭСР, 2019 г., "Надлежащие практики ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат": <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>.

49. Ниже изложены некоторые рекомендации стран РЕМПАЛ, основанные на результатах опросов, описанных в предыдущих разделах данного отчета, а также на общей работе и обсуждениях, проведенных в рамках РГПБ/БОР, которые следует принять во внимание при усовершенствовании или внедрении систем программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат. Они сгруппированы вокруг семи ранее упомянутых и недавно опубликованных примеров надлежащих практик ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат.
50. Учитывая сложность реформ в области бюджетирования (и, в частности, трудности, связанные с программным бюджетированием и БОР и с обзорами расходов), а также разнородный характер стран РЕМПАЛ, советы и рекомендации, изложенные в отчете, не предлагают некий универсальный приемлемый для всех подход к реформам, или подход, предполагающий проведение реформ в одночасье. При изучении рекомендаций, представленных в следующей части данного отчета, каждой стране рекомендуется тщательно рассматривать их через призму исторического, институционального, административного, политического контекста и специфики страны, а реформы проводить поэтапно.

Надлежащая практика I: Обоснование и цели бюджетирования, ориентированного на результат, четко задокументированы и отражают интересы основных заинтересованных сторон.

Согласно Надлежащим практикам ОЭСР, вопросы целесообразности, задач и методов бюджетирования, ориентированного на результат, должны быть сформулированы в стратегическом документе, например, в органическом законе о бюджете или в программе реформирования системы управления государственными финансами. Страны РЕМПАЛ, которые внедрили программное бюджетирование и БОР, в целом уже выполнили рекомендации о законодательном оформлении программного бюджетирования и БОР. В частности, внедряя программное бюджетирование и БОР, большинство стран РЕМПАЛ закрепляют законодательную базу в органическом бюджетном законодательстве, делают ее обязательной для всех правительственных учреждений (как отраслевых министерств, так и ведомств) и разрабатывают стандартные формы отчетности для получения информации о достигнутых результатах, хотя в некоторых случаях то, что реально включают в законодательство и в формы отчетности в странах РЕМПАЛ может быть слишком неопределенным или расплывчатым. С другой стороны, в странах ОЭСР, скорее всего, более слабая законодательная/нормативная база, менее равномерный охват и предоставлена большая гибкость отраслевым министерствам/ведомствам в плане способов представления информации о результативности. Это отчасти может отражать различия в административной культуре и более выраженной ориентации органов государственного управления в странах РЕМПАЛ на законодательство, а также в менее выраженных потребностях отраслевых министерств и ведомств в дополнительной помощи для предоставления информации о результатах работы. Дополнительной проблемой для стран РЕМПАЛ является то, что во многих случаях законодательство может предписывать средства составления бюджета по программам и результатам, но не может адекватно и реалистично объяснить, зачем это нужно (ключевые цели и то, как это обеспечивает бюджетирования и принятие политических решений).

В результате, несмотря на то, что в странах РЕМРАЛ сеть результативности имеет более широкий и равномерный охват и более прочную законодательную базу, чем во многих странах ОЭСР, страны РЕМРАЛ по-прежнему используют меньше информации о программах и результативности при принятии бюджетных решений, чем страны ОЭСР, и не так далеко продвинулись по пути к полному принятию программного бюджетирования. За последние годы в некоторых странах РЕМРАЛ достигнут заметный прогресс, и во многих случаях планируется дальнейшее продвижение к полному переходу на программное бюджетирование и БОР. Страны РЕМРАЛ чаще всего описывают свою практику как презентационный подход к бюджетированию, ориентированному на результат (показывающий информацию о результативности отдельно от основного бюджетного документа), а не как подход, основанный на информации о результативности (включает в себя показатели результативности, представленные непосредственно в бюджетном документе и предполагает реструктуризацию бюджетного документа в соответствии с программами), чаще всего применяемый в странах ОЭСР. Однако несколько стран РЕМРАЛ уже самостоятельно оценивают свои подходы как основанные на информации о результативности или как основанные на результатах управленческой деятельности — это, например, Россия, Болгария, Беларусь, Украина, Молдова и Сербия.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1 ДЛЯ СТРАН РЕМРАЛ: Следует применять четкие механизмы оценки и обеспечения результативности, которые должны быть обязательны для всех отраслевых министерств и ведомств с прочной законодательной основой и дополнительными более подробными методическими указаниями, которые понятны, приняты и адекватно исполняются (не только согласно букве, но и согласно их духу). При этом следует тщательно учитывать содержание такой законодательной базы программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, чтобы обеспечить четкое и ясное понимание всеми заинтересованными сторонами, включая министерство финансов, отраслевые министерства и ведомства, законодательные органы и население в целом, целей и способов использования информации для принятия решений.

Еще одним важным аспектом этой надлежащей практики является необходимость того, чтобы за БОР выступали политические лидеры при поддержке старших должностных лиц. Это, конечно, легче сказать, чем сделать, учитывая тот факт, что политическое лидерство с сопутствующей ему приверженностью идее невозможно «смастерить». Однако, учитывая важность этого аспекта, целесообразно рассмотреть любой возможный способ поощрения поддержки, а если политическая поддержка и приверженность относительно слабы, важно несколько умерить ожидания, замедлить запланированные темпы реформ и заложить некий фундамент, состоящий из таких необходимых элементов, как адекватные данные о результативности и качественная программная структура.

Отсутствие лидерства и убежденности — одна из главных проблем, выявленных странами РЕМРАЛ, и по сравнению с 2016 годом, страны РЕМРАЛ теперь даже лучше осведомлены о проблемах, связанных с этим аспектом. Во многих случаях в странах РЕМРАЛ реформа по внедрению программного бюджетирования и БОР разрабатывалась, проводилась и реализовывалась исключительно (или в непропорционально значительной степени) министерствами финансов и

государственными служащими (и часто с обширным привлечением доноров/международных организаций и недостаточным привлечением плановиков). Осознавая эту слабость, некоторые правительства приступили к работе над корректирующими механизмами; например, в России недавно была введена ответственность всех министров и заместителей главы исполнительной власти за продвижение реформы. Недавним примером вовлечения и широкой исполнительной, и законодательной ветвей власти в ориентированную на результаты реформу бюджетирования и разработки политики служит Австрия¹⁵.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Реформы в области программного бюджетирования и БОР и их внедрение должны поддерживаться не только министерством финансов и государственной службой, но и более широким политическим руководством, и предпочтительно во всех ветвях власти.

Надлежащая практика II: Бюджетирование, ориентированное на результат, увязывает расходы со стратегическими целями и приоритетами правительства.

Еще одним отражением того факта, что основную роль в проведении реформ в области программного бюджетирования и БОР в странах РЕМПАЛ изначально играют министерства финансов при недостаточном участии органов исполнительной власти и политического руководства, служит несущественная связь такого бюджетирования с общим стратегическим планированием политики и принятием решений в большинстве стран РЕМПАЛ. В странах РЕМПАЛ есть некоторые признаки, что уровень понимания важности связи информации о достигнутых результатах, используемой в бюджетном процессе, с национальными стратегическими документами, планами и стратегиями министерств/ведомств повысился. В около половине стран ОЭСР и РЕМПАЛ в настоящее время централизованно определены стандарты качества или критерии отбора и утверждения показателей результативности, из которых наиболее часто востребованными нормами являются согласованность с национальным планом или стратегией и соответствие планам и стратегиям министерств/ведомств.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Между программным бюджетированием и БОР и общегосударственным стратегическим планированием должна быть установлена четкая и тесная связь, учитывая, что главная роль БОР, по сути, заключается в поддержке реализации стратегических целей правительства. К надлежащей практике в этой области следует отнести разработку шаблонов стратегических документов (например, национальных планов развития и отраслевых стратегий), которые напрямую связаны с программным бюджетированием и БОР и включая показатели результативности. Такие шаблоны нужно разрабатывать, консультируясь с соответствующими отраслевыми министерствами и лицами, ответственными за принятие политических решений, для обеспечения того, чтобы все заинтересованные стороны вовлечены в процесс и одинаково его понимают.

Увязать программное бюджетирование и БОР с общим государственным стратегическим планированием не так-то просто. Одна из ключевых проблем связана с

¹⁵ С более подробной информацией об австрийском примере можно ознакомиться в отчете о прошедшем в 2018 г. в Австрии семинаре РГПБ/БОР. Отчет размещен по адресу: <https://www.pempal.org/events/workshop-program-and-performance-budgeting-working-group>

отражением межведомственных, общеправительственных целей в разрезе программ и показателей результативности. Не только в странах РЕМПАЛ, но и во всем мире, существуют значительные возможности для улучшения планирования и подходов к реализации сложных государственных задач, которые требуют межведомственного взаимодействия. В странах РЕМПАЛ, в отличие от стран ОЭСР, межотраслевым показателям результативности уделяется недостаточно внимания.

С этим связана и недавно возникшая глобальная тенденция усиливать акцент на ряде приоритетов высокого уровня и подходах к бюджетированию по этим конкретным приоритетам. К ряду ярких примеров недавно предпринятых усилий в отношении инициатив приоритетного бюджетирования можно отнести гендерное бюджетирование (например, в Канаде, а также во многих странах РЕМПАЛ, часто со значительной помощью доноров), экологическое бюджетирование (например, во Франции), бюджетирование благосостояния (например, Новая Зеландия: Фонд благосостояния; Бутан: Валовое национальное счастье; и Объединенные Арабские Эмираты: Национальная программа счастья и позитива), и бюджетирование по ЦУР (например, в Мексике). Эти процессы (определенные как приоритетное бюджетирование в текущем определении работ сети Р&Р ОЭСР¹⁶) могут оказаться полезны для осознания важности принятия во внимание результатов высокого уровня в процессе бюджетирования, а также важными для определения политической важности выбора приоритетов и мобилизации общегосударственных действий. Они также могут стать дополнительным процессом, параллельным процессам бюджетирования, если нет надлежащей взаимосвязи.

Важно также отметить, что, хотя в последнее время они приобретают все большую значимость, по сути, эти инициативы бюджетирования отдельных приоритетных направлений отражают давно существующий в сфере государственного управления вопрос, как учитывать сквозные задачи или решать такие так называемые неудобные проблемы, как детская нищета или психическое здоровье, которые носят многоаспектный характер. Требуются механизмы координации действий между различными органами государственного управления. В бюджетном выражении это означает, что задачи в сфере межсекторальной результативности должны пронизывать всю систему вплоть до уровня отдельных программ. В случае гендерной проблематики, например, эти задачи охватывают все программы, в то время как в других случаях программы, реализуемые в различных ведомствах, будут способствовать достижению политических целей более высокого уровня (например, в области психического здоровья), и для обеспечения взаимодействия программ будут существовать механизмы межведомственной координации (например, комитет на уровне кабинета министров или отдел по выполнению/реализации программ).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Необходимо уделять больше внимание межучрежденческим, общеправительственным целям. Это предполагает, что в тщательной разработке и мониторинге сквозных показателей результативности участвуют многочисленные министерства и отраслевые ведомства. Любая инициатива по бюджетированию государственных приоритетов высокого уровня (например, гендерное бюджетирование, экологическое бюджетирование, бюджетирование благосостояния или бюджетирование по ЦУР),

¹⁶ Материалы 15-го ежегодного совещания ЦБО ОЭСР по Р&Р в ноябре 2019 г. см. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/performance-results-meeting-2019.htm>.

должна подвергаться тщательной проработке для обеспечения ее полной интеграции в процессы программного и ориентированного на результат бюджетирования и во избежание ее расслоения на отдельные параллельно идущие процессы.

Особая проблема, связанная с увязкой сквозных и высших государственных стратегических целей с программным бюджетированием и БОР, заключается в том, как разбить эти цели на задачи более низкого уровня и определить ассоциируемые с ними показатели результативности, чтобы они могли пронизывать отдельные программы. Более того, еще одним важным вопросом, который имеет отношение к связи бюджетного и стратегического планирования, является то, что во многих случаях в странах РЕМПАЛ программное бюджетирование и БОР внедрялось и реализовывалось параллельно с процессами стратегического планирования и внутреннего планирования рабочих программ отдельных отраслевых министерств и ведомств. Это привело к очень обременительным процессам сбора и представления отраслевыми министерствами и ведомствами большого объема различных данных по эффективности различных административных процессов, в то же время использование этих данных для фактического распределения государственного бюджета и принятия политических решений было только ограничено.

В приложениях 1—3 приведены некоторые иллюстративные инструменты, которые помогут странам РЕМПАЛ в решении этих вопросов. В приложении 1 показана возможная иллюстративная разработка взаимосвязанной сети, которая соединяет процессы стратегического, бюджетного и ведомственного планирования. Терминология и количество уровней, используемых в системе, как показано в приложении 1, могут варьироваться в зависимости от многих переменных факторов, включая сложность систем). Тем не менее, основной целью должно быть создание иерархической структуры (которая в физическом воплощении принимает форму пирамиды при условии, что каждый уровень начинается с разветвления второго уровня, так что сразу несколько ответвлений оказывают непосредственное влияние на уровень выше) и распознавание уровня детализации, необходимого для каждого из трех процессов планирования: уровень стратегического планирования (включая общегосударственные приоритеты и секторальные стратегические приоритеты), уровень планирования бюджета, и планирование на уровне отдельного учреждения (например, министерства или ведомства), обеспечивая одновременно с этим взаимосвязь этих трех процессов. Для удобства в приложении 2 показан пример программной структуры и показателей результативности по данной иллюстративной схеме на примере кибербезопасности.

Эта процедура помещения стратегического планирования, планирования бюджета и ведомственного планирования в иерархическую структуру в их физическом воплощении требует поразмышлять, как действия правительства приведут к ожидаемым результатам. Эта задача может быть более или менее формальной и по-разному влиять на создание ожидаемой причинно-следственной цепочки в отношении действий правительства, с тщательным учетом вольного или невольного влияния на различных уровнях на ожидаемые результаты и показатели. Для выполнения такой задачи используются такие инструменты, как логические рамки, теория изменений, гипотеза развития, рамки результатов, дерево принятия решений и т.д. Все эти инструменты позволяют оценивать взаимосвязи «если – то» между различными элементами действий правительства. Поскольку такие инструменты наиболее часто используются для различных проектов меньшего объема (в большинстве случаев в проектах с внешним финансированием в странах РЕМПАЛ), задача создания ожидаемой причинно-

следственной цепочки действий предельно важна для планирования общегосударственной политики и по факту она безусловно располагается в центре внимания при бюджетировании, ориентированном на результат, и разработке показателей результативности. В приложении 3 приведен пример горизонтальной и вертикальной логики причинно-следственной цепочки с логическими рамками, опять же указывающими на то, что терминология и количество уровней, используемых в системе, может варьироваться. Данный подход устанавливает вертикальную логику и определяет последовательность причинно-следственных связей, направленных на преобразование входных данных в ожидаемые изменения политики/программы/разработки. Иерархическую структуру можно опробовать, если задаться вопросом «как?» во время перемещения вниз по причинно-следственной цепочке и вопросом «почему?» во время перемещения по ней вверх. С другой стороны, горизонтальная логика – это логика «если — то», которая выставляет логические рамки на описательную часть, сводя вместе ожидаемые результаты и соответствующие предположения, которых необходимо придерживаться, чтобы можно было достичь/получить ожидаемых результатов более высокого уровня.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Сквозные стратегические цели высшего уровня необходимо разбить на задачи более низкого уровня, чтобы они могли пронизывать отдельные программы. Отправная точка для решения этих вопросов — определение теории изменений и причинно-следственной цепочки на основе приоритетов политики с использованием инструментов типа логической структуры для формирования иерархии ожидаемых результатов и эффективности. Нужны показатели, связанные с каждым из этих уровней ожидаемых результатов, от результатов наивысшего уровня до промежуточных результатов и конечных итогов. Затем эту причинно-следственную цепь следует сопоставить с институциональной структурой. программы и показатели результативности, используемые в бюджетных процессах, должны определяться на основе их применимости при составлении бюджета и принятии политических решений и должны не только быть связаны с общими документами правительства по стратегическому планированию, но и иметь непосредственную связь с процессами внутреннего планирования рабочих программ отдельных отраслевых министерств и ведомств (например, годовых планов работы и годовых отчетов о деятельности отдельных министерств и ведомств).

Надлежащая практика III: В систему бюджетирования, ориентированного на результат, заложена гибкость, позволяющая справляться с разнообразием видов деятельности правительства и сложными взаимосвязями между расходами и результатами.

Общемировой опыт внедрения программного бюджетирования и БОР показал, что для отражения многомерного характера деятельности и результативности в государственном секторе необходимо принимать во внимание особые соображения. Это, по сути, означает, что универсальный подход к определению и измерению показателей программ и результативности не может применяться ко всем государственным учреждениям и программам, учитывая различия в характере выполняемой учреждениями работы и в степени их влияния на конечные результаты. ОЭСР рекомендует разграничивать следующие типы программ, а, следовательно, и показатели результативности, при помощи которых измеряется их выполнение:

1. прямое предоставление услуг, например, услуг по охране правопорядка и услуг образования;
2. программы предоставления льгот, например, пенсионное обеспечение и социальное страхование;
3. трансферты, дотации и субвенции, например, финансирование услуг местных органов власти;
4. инвестиции, например, в строительство дорог и мостов;
5. политические программы, например, внешнеполитические, торговые;
6. текущие эксплуатационные расходы.

Для стран РЕМПАЛ, особенно учитывая традиционную ориентацию государственных административных органов на законодательную власть и усилия по обеспечению максимально возможного покрытия государственных расходов за счет программного бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат (и учитывая, что ранее существовала тенденция ограничиваться только пилотными мероприятиями по программному бюджетированию и БОР), этот аспект часто находит отражение в очень подробном описании методов определения показателей по программам и результативности для всех министерств/ведомств и программ независимо от характера их деятельности. Например, в некоторых случаях руководства предписывают количество/диапазон программ на учреждение и количество/диапазон показателей результативности по каждой программе (например, 3–5 показателей по итогам 5–7 показателей по результатам по каждой программе). Следует отметить, что, по сути, речь идет об организационных принципах учреждений, а не только о количестве программ на учреждение; например, когда учреждение участвует в слишком большом количестве программ, решение заключается не в реструктуризации программ, а в реформировании учреждения.

Другая связанная с этим проблема — должны ли текущие, вспомогательные и зарплатные расходы, а также расходы распорядителей бюджетных средств более низкого уровня быть включены в программное бюджетирование, т.е. в расходы на программу, поскольку иногда считается, что эти расходы не подлежат изменению и/или их трудно разделить между различными программами в одном учреждении.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Необходимо достичь тщательно выверенного баланса между обеспечением покрытия всех государственных расходов программным бюджетированием и БОР и обеспечением надлежащего уровня стандартизации по программам и показателям с одной стороны, и обеспечением достаточной гибкости для учета различий в характере многообразных программ, с другой. Показатели результативности могут и должны быть определены для всех программ, однако, вид этих показателей и то, как они используются при принятии решений, может варьироваться в зависимости от характера программы. Внутренне присущая программному бюджетированию логика ориентирована на ожидаемые результаты, поэтому все расходы, которые в той или иной мере способствуют достижению программных результатов, должны включаться в расходы по программе. Данная рекомендация также соответствует Надлежащим практикам ОЭСР, согласно которым программы должны группировать все ресурсы (при разделении ресурсов по различным программам одного и того же учреждения), способствующие достижению поставленных целей, включая заработную плату, товары и услуги, субсидии и трансферты, инвестиции, а также расходы, финансируемые из собственных средств организаций, включенных в программу. Расходы на фонд заработной платы, общие

службы, вспомогательные функции, в частности юридические, коммуникационные, управление персоналом, ИТ, коммунальные услуги и т.д., в идеале должны быть примерно распределены между программами. В качестве альтернативы можно включить в бюджет общую вспомогательную программу, охватывающую такие расходы, с собственным набором ожидаемых результатов и показателей результативности.

В Надлежащих практиках ОЭСР также содержится рекомендация о приведении программных структур в соответствие с административными обязанностями и функциями министерств и ведомств по предоставлению услуг. Признано, что хотя программы по определению ориентированы на конечные результаты и предоставление ключевых общественных услуг и благ, на практике бюджетные ресурсы выделяются организационным подразделениям, которые имеют как полномочия на расходование средств, так и мандат на предоставление конкретных услуг. По существу, ответственность за достижение ожидаемых результатов может быть обеспечена только при условии установления четкой управленческой подотчетности, которая, в свою очередь, отражает организационный механизм учреждения, при этом и на административном/институциональном уровне должен быть обеспечен адекватный уровень полномочий для принятия управленческих решений.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Хотя объем программ и показатели результативности должны строиться вокруг ожидаемых конечных результатов расходов, рекомендуется четко указать, каким образом программы всех видов связаны с учреждениями и институциональными подразделениями, включая сложные межведомственные программы, для которых может потребоваться разделение ответственности руководства на самом высоком уровне для обеспечения ясной схемы подотчетности. Это также означает, что руководителям программ дана возможность сосредоточиться на результатах, а не только на бюджете.

Ключевая проблема в любой стране (даже в наиболее развитых странах ОЭСР) — определение сбалансированного набора показателей, отражающих многомерный характер эффективности в государственном секторе. Особая проблема заключается в обеспечении того, чтобы показатели были достаточными для обоснованного принятия политических решений и в то же время отражали конечные результаты расходов для конечных потребителей услуг и общества в целом. Это является отражением ряда сложностей.

Традиционная тенденция во многих странах РЕМПАЛ — отраслевые министерства/ведомства стремятся измерить как можно больше своих мероприятий, чтобы показать выполненную работу. Это приводит к тому, что показатели измеряют результаты на очень низком операционном уровне, измеряя операционный процесс и/или даже являются показателями, требующими ответа «да/нет». А это в свою очередь ведет к чрезмерной детализации и очень громоздкому и объемному набору показателей результативности для всего бюджета, который не только труден для усвоения политиками, но и недостаточен для принятия ими решений, поскольку не дает полноценной информации о предполагаемых результатах расходов.

На другом конце спектра находятся очень высокие показатели результативности, для изменения которых требуется длительное время, и на которые влияют не только

государственные расходы и решения, но и внешние факторы. Примеры таких показателей: показатели, измеряющие результаты образования, уровень грамотности, смертность от болезней, уровень бедности, уровень преступности, уровень занятости, объемы экспорта и т.д. В некоторых случаях, даже если правительство примет все необходимые меры для улучшения таких показателей, улучшение станет заметным лишь через некоторое время (пример — модернизация системы подготовки учителей, с тем чтобы они могли применять более эффективные методы преподавания, что в свою очередь приведет к выпуску учащихся с более высоким уровнем квалификации). В ряде случаев внешние факторы также оказывают значительное влияние, которое может негативно повлиять на показатели результативности, несмотря на правильность мер, предпринимаемых правительством (например, влияние на темпы экономического роста и уровень занятости таких факторов, как цены на сырьевые товары, сила глобальной экономики или основных торговых партнеров страны). Кроме того, по некоторым показателям такого рода комплексный набор мер, принимаемых различными государственными учреждениями на разных уровнях государственной власти, влияет на значение показателей, иногда даже в сочетании с внешними факторами (например, уровень преступности). По таким показателям результативности в некоторых странах РЕМПАЛ наблюдается тенденция к нежеланию отраслевых министерств/ведомств использовать их все (с объяснением, что государственные учреждения не могут нести ответственность, поскольку не могут оказывать на них полное влияние).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Показатели результативности должны соответствовать следующим общим правилам: i) быть ограничены небольшим числом показателей по каждой программе или объекту расходов; ii) быть четкими и понятными (надлежащая практика заключается в том, чтобы каждый показатель имел собственный краткий идентификационный лист, в котором определены все измеряемые с его помощью параметры, названы механизмы и единицы измерения, а также вклад различных министерств и ведомств в случае с межсекторальными показателями); iii) позволять сверять результаты с целями и по возможности сопоставлять их с международными и иными контрольными показателями; iv) быть четко увязаны с общегосударственными стратегическими целями¹⁷. Следует избегать включения в бюджетные документы показателей, измеряющих результаты на очень низком операционном уровне, измеряющих операционный процесс и/или требующих ответа «да/нет»; однако отдельные министерства/ведомства могут использовать их для целей внутреннего управления: для создания иерархии измерительных мероприятий, которые будут проводиться совместно для достижения более высоких значений показателей результатов и итогов, используемых в бюджетном процессе. Аналогичным образом для целей программного бюджетирования и БОР следует избегать чрезмерной фрагментации программ на более мелкие программы с очень ограниченным охватом (например, на уровне департамента в министерстве), но отдельные министерства/ведомства для целей внутреннего управления могут разбивать программы на подпрограммы или мероприятия (как они называются в некоторых странах РЕМПАЛ). На другом конце спектра находятся очень высокие итоговые показатели результативности, для изменения которых требуется длительное время и на которые значительно влияют внешние факторы, а не только государственные расходы и решения. Эти показатели также

¹⁷ На основе документа ОЭСР от 2015 г. («Принципы бюджетного регулирования ОЭСР»), выложенного по адресу: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>.

необходимо учитывать (а зачастую включать их в КНП) и внимательно отслеживать. Однако следует также учитывать и дополнительные промежуточные показатели результативности (показатели результативности более низкого уровня). Это один из способов отразить промежуточные показатели, которые, являясь информационной основой для принятия бюджетных решений, контролируются министерствами/ведомствами и которые в конце концов будут способствовать достижению самых высоких показателей итоговой результативности.

В приложениях 1–3 приводится иллюстративный подход к разработке показателей результативности с тщательным учетом вольного или невольного влияния на различных уровнях на ожидаемые результаты и показатели, что иллюстрирует возможный проект рамок показателей результативности, дает пример рамок для одной конкретной политики, и предлагает горизонтальную и вертикальную логику причинно-следственной цепочки в пределах логических рамок.

Недавно появилась глобальная тенденция по показателям результативности ставить акцент на показателях, ориентированных на гражданах¹⁸. Это связано с тенденциями инициатив приоритетного бюджетирования, обсуждаемых выше в рекомендации 4. Во многих странах РЕМПАЛ существует необходимость включить в программное бюджетирование и БОР больше ориентированных на граждан показателей. Одним из примеров может служить Франция, которая, несмотря на долгий опыт бюджетирования, ориентированного на результат, постоянно размышляет о качестве показателей, делая акцент на конечные результаты, поскольку они имеют отношение к гражданам, и пытаются оценить качество услуг с точки зрения граждан/потребителей, вместо того, чтобы фокусироваться на опыте пользователей с административной точки зрения (с точки зрения, например, задержек обслуживания). Для получения отзывов граждан предусмотрены различные инструменты, включая международные опросы, существующие общегосударственные опросы и целевые опросники¹⁹, причем каждый из них имеет преимущества и недостатки.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Необходимо обдумать надлежащий акцент на ориентированных на граждан показателях, что обеспечивается разработкой показателей результативности и использованием различных инструментов для получения отзывов граждан, их мнений и информации о степени их удовлетворенности результатами. Важно уделить внимание повышению возможностей министерства финансов и отраслевых министерств включать свои соображения в опросы, методики и анализы, а также естественным различиям между объективной и субъективной информацией. Объективные улучшения качества услуг не обязательно приведут к соответствующему росту удовлетворенности граждан, поэтому для получения объективной картины следует использовать информацию из нескольких источников.

¹⁸ Одна из тем совместного семинара двух рабочих групп БС, который проводился в ноябре 2019 г.; материалы доступны по ссылке: <https://www.pempal.org/events/joint-workshop-program-and-performance-budgeting-working-group-pbwg-and-budget-literacy-and>.

¹⁹ Для получения дополнительной информации см., например, «Рамки обслуживания граждан ОЭСР» из отчета «Обзор действий правительства ОЭСР» (2015): https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-en.pdf?expires=1573822876&id=id&accname=guest&checksum=C5E338AAEC3036162AD02F2628052AA6 и документ Группы Всемирного банка (2018г.) «Показатели оказания государственных услуг, ориентированных на граждан»: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30030>.

Надлежащая практика IV: Правительство инвестирует средства в человеческие ресурсы, данные и другую инфраструктуру, необходимые для поддержки бюджетирования, ориентированного на результат.

Наращивание потенциала, необходимого для качественного программного бюджетирования и БОР, является ключевой потребностью стран РЕМПАЛ. Речь идет в том числе о кадровом потенциале в министерствах финансов и, в особенности, в отраслевых министерствах/ведомствах. Это ключевые предварительные условия для непрерывного совершенствования систем оценки эффективности, с тем, чтобы они стали способны предоставлять качественные и адекватные данные на надежной основе в соответствии с рекомендациями Надлежащих практик ОЭСР.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 10 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Следует осуществлять активное и непрерывное наращивание технического потенциала как внутри министерств финансов, так и в отраслевых министерствах/ведомствах. Министерство финансов должно играть активную и ведущую роль в обучении персонала и наращивании потенциала отраслевых министерств/ведомств (при внешней помощи, по мере необходимости), чтобы обеспечить взаимопонимание между всеми отраслевыми министерствами/ведомствами. Примеры надлежащей практики — создание практикующих сообществ для взаимного обучения государственных служащих среднего и высокого уровня, занимающихся техническими аспектами программного бюджетирования и БОР в отраслевых министерствах/ведомствах, под руководством коллег из министерств финансов.

Страны РЕМПАЛ сообщают о значительной потребности в совершенствовании инструментария ИКТ, применяемого для программного бюджетирования и БОР. К числу проблем относится полное отсутствие таких систем, но зачастую и их несовершенство там, где они существуют.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 11 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Потенциал ИКТ должен быть усилен, однако необходимо тщательно продумать структуру системы ИКТ для показателей по программам и результативности, чтобы она обеспечивала: i) правильный баланс стандартизации и гибкости, учитывающий различия между разнообразными видами программ и показателями результативности; ii) краткие описательные объяснения причин достижения или недостижения ожидаемых результатов и целевых значений показателей; iii) надлежащую интеграцию с решениями ИКТ для планирования бюджета по другим классификациям (экономической и функциональной), с системой казначейства для исполнения бюджета, а также, в идеальном случае, с ИКТ-решением для стратегического планирования.

Другая ключевая проблема связана с возможностями сбора данных. Во многих странах РЕМПАЛ нехватка соответствующего потенциала приводит к использованию неподходящих или неоптимальных показателей вместо изучения всех имеющихся административных данных или работы над новыми механизмами для сбора более адекватных данных. .

РЕКОМЕНДАЦИЯ 12 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Особое внимание следует уделять созданию новых механизмов сбора адекватных данных о результативности, если таких механизмов нет. Это может включать в себя корректировку способов сбора

административных данных, чтобы повысить качество собираемых данных, или же сбор новых данных путем разработки новых механизмов сбора данных, например, с помощью статистических учреждений или частных поставщиков услуг по сбору данных.

Надлежащая практика V: Бюджетирование, ориентированное на результат, облегчает систематический надзор со стороны законодательной власти и гражданского общества, усиливая ориентацию правительства на результаты работы, ответственность и подотчетность.

В большинстве стран РЕМПАЛ парламенты недостаточно вовлечены в программное бюджетирование и БОР. В большинстве случаев бюджеты все еще официально принимаются только в экономической/функциональной классификации, в то время как программная классификация и показатели результативности часто направляются парламентам только в качестве дополнительной информации в пакете бюджетной документации (как разъяснения), и почти не обсуждаются в рамках процедур утверждения бюджета. Во многих случаях отчеты об исполнении бюджета не содержат никакой (или содержат недостаточно) информации о достижении целевых показателей результативности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 13 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Обеспечение широкой политической поддержки программного бюджетирования и БОР в идеале подразумевает поддержку со стороны законодательной власти в дополнение к поддержке со стороны исполнительной власти (согласно рекомендации 2). ОЭСР рекомендует, чтобы информация о достигнутых результатах представлялась вместе с финансовой информацией в рамках презентации парламенту годового бюджета, при этом надлежащей практикой является включение информации о достигнутых результатах в главный бюджетный документ, который составляет основу для ассигнований. В качестве альтернативы информация о достигнутых результатах может быть представлена в качестве дополнительной информации, сопровождающей бюджет. Кроме того, отчеты об исполнении бюджета на конец года, направляемые парламентам, должны также включать в себя как финансовые результаты, так и данные об эффективности работы.

В большинстве случаев в странах РЕМПАЛ существует большая потребность в наращивании потенциала парламентов и их технических служб в области программного бюджетирования и БОР.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 14 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Рекомендуется наращивать потенциал парламентариев. Для этого можно включать в ознакомительную программу для новых парламентариев (если такая практика существует) раздела о программном бюджетировании и БОР, или проводить имитацию бюджетных слушаний для парламентариев, чтобы они могли обсудить предлагаемый бюджет министерства с учетом информации о достигнутых результатах. Кроме того, следует рассмотреть вопрос о накоплении технического опыта в отделах административной поддержки, обслуживающих парламентариев.

В странах РЕМПАЛ высшие органы аудита, которые действуют от имени законодательной власти, как правило, совсем не вовлечены в программное бюджетирование и БОР или не принимают в них существенного участия.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 15 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Высшие органы аудита должны играть важную роль в системе бюджетирования, ориентированного на результат. ОЭСР рекомендует проводить внешний аудит как минимум с целью проверки эффективности программ, отражаемых в государственных счетах, и подтверждения полученных результатов. При этом рекомендуется также выполнять и более существенные аудиторские функции, включая, в частности, аудит результативности работы.

Общественный контроль эффективности расходов является важным сегментом системы программного бюджетирования и БОР. Гражданское общество и средства массовой информации могут, в частности, играть важную роль в тщательном анализе результатов деятельности и вносить вклад в развитие культуры результативности, ответственности и подотчетности в государственном секторе.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 16 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Постоянные усилия должны быть направлены на то, чтобы сделать данные о результатах общедоступными онлайн и в формате, пригодном для многократного использования. Рекомендуется также публиковать бюджеты для граждан, которые включали бы информацию о достигнутых результатах. В странах РЕМПАЛ, где организации гражданского общества и СМИ имеют низкий потенциал для анализа информации о достигнутых результатах, надо наращивать этот потенциал.

Надлежащая практика VI: Бюджетирование, ориентированное на результат, дополняет другие инструменты, предназначенные для улучшения ориентации на результаты, в том числе оценку выполнения программ и обзоры расходов.

В регионе РЕМПАЛ другие инструменты, дополняющие БОР и подтверждающие ориентацию правительства на результат, используются в гораздо меньшей степени, чем в странах ОЭСР. Как упоминается в данном отчете, страны РЕМПАЛ начинают внедрять обзоры расходов, но оценки результативности и воздействия, как правило, широко еще не проводятся. Как уже упоминалось, нехватка потенциала и технических знаний служит самым большим препятствием для стран РЕМПАЛ на пути к внедрению обзоров расходов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 17 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Такие инструменты, как обзоры расходов и оценки результативности и воздействия, являются важными инструментами, дополняющими бюджетирование, ориентированное на результат. В то время как БОР по существу может дать ответ только на вопрос, достигают ли принимаемые меры ожидаемых результатов, оценки и обзоры расходов помогают правительству в оценке механизмов, используемых для реализации этих мер, а также основных причин достижения или недостижения результатов. Это включает в себя скорее анализ структуры политики/программы, чем акцентирование только на реализации политики/программы. Таким образом, странам РЕМПАЛ следует рассмотреть эти инструменты, отметив необходимость их тщательной разработки и наращивания потенциала для обеспечения наличия надлежащих технических знаний для их использования.

Важно отметить, что обзоры расходов адаптивны по природе, и должны служить определенной цели в соответствии с определенным экономическим и политическим

контекстом каждой страны, что особенно важно для стран PEMPAL. Цель обзора расходов может меняться со временем и не обязательно должна включать урезание расходов. Сеть «Эффективность и результаты» ОЭСР в настоящее время работает над сбором и определением передовых наработок в странах ОЭСР в обзорах расходов²⁰, и было замечено, что за годы с начала финансового кризиса, обзоры расходов стали более широко применяться странами ОЭСР. Поскольку память о кризисе уже потускнела, цель и объем обзоров расходов изменились, и внимание стало больше уделяться смене приоритетов государственных расходов путем оценивания эффективности и результативности финансовых отчислений. ОЭСР подчеркивает, что в процедуре проведения обзоров расходов смещается акцент с входных данных на результаты, и поддерживается повышенный спрос на информацию по достигнутым результатам, затем подчеркивается важность использования обзоров расходов в качестве инструмента для сбора большего объема свидетельств влияния и эффективности государственных расходов.

В качестве примера страны, в которой за последние десять лет часто экспериментировали с различными типами, целями и процедурами проведения обзоров расходов, выступает Италия. Там цели обзоров расходов менялись в зависимости от трех ключевых контекстуальных факторов: экономического контекста (обзоры расходов могут преследовать различные цели в зависимости от экономической ситуации, например, установка приоритетов расходования средств, объем консолидации бюджетов, улучшение качества обслуживания и т.д.), институционального контекста (организационная структура определяет роли и взаимоотношения в обзорах расходов), и выборного цикла.

РГПБ/БОР БС проверила опыт Всемирного банка и порекомендовала выполнить собственные обзоры государственных расходов (PER)²¹, которые содержат некоторые элементы традиционных обзоров расходов бюджетных средств, но с различным контекстом. По результатам последних обсуждений в сети «Эффективность и результаты» ОЭСР, в некоторых странах ОЭСР есть тенденция перемещать определения целей для обзора расходов ближе к общим целям более широких обзоров, таких как PER. Обзоры PER обычно начинаются установкой акцента на вопросах более высокого уровня общегосударственной фискальной позиции, совокупном уровне и структуре государственных расходов и доходов, и налоговых балансов, и соответствии фискальной политики макроэкономическим рамкам страны и вопросам устойчивости налогово-бюджетной сферы. Затем ставится акцент на расходы в ключевых секторах. Напротив, обзоры расходов согласно традиционному определению ОЭСР обычно ставят акцент в основном на том, как улучшить экономику и эффективность расходов на секторальном уровне, и где сделать краткосрочную экономию. В отличие от стандартных обзоров расходов ОЭСР, в обзорах PER также часто рассматривают институциональную архитектуру, включая регуляторные рамки и системы управления расходами и доходами (включая процедуры планирования бюджета), и их влияние на достижение ключевых фискально-политических целей. Более того, хотя и в типовых обзорах расходов и в PER акцент четко делается на эффективности и результативности

²⁰ Материалы 15-го ежегодного совещания ЦБО ОЭСР по P&R в ноябре 2019 г. см.

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/performance-results-meeting-2019.htm>.

²¹ Другая тема совместного семинара двух рабочих групп БС, который проводился в ноябре 2019 г.; материалы доступны — <https://www.pempal.org/events/joint-workshop-program-and-performance-budgeting-working-group-pbwwg-and-budget-literacy-and>.

расходов, типовые обзоры расходов ставят также четкий акцент на экономии (т.е. как свести расходы к минимуму), а в PER делается акцент на равный доступ к услугам, снижение бедности и влияние на экономический рост. PER обычно выполняли в течение более долгого периода времени по сравнению с типовыми обзорами расходов, которые обычно сдерживаются временными рамками бюджетного цикла. Рекомендации PER больше тяготеют к политике, а решение об их реализации принимается на уровне министерств финансов и отраслевых министерств.

Нехватка хороших опросов, исследований и данных о результативности — это стандартное ограничение, которое препятствует выполнению обзоров PER и вообще всех обзоров расходов. Текущая работа сети «Эффективность и результаты» ОЭСР по сбору и определению передовых практик по обзорам расходов в странах ОЭСР включает учет конкретных факторов, способствующих выполнению обзоров расходов. Это, среди прочего, касается необходимых предварительных условий, в частности надлежащим образом разработанных и функционирующих инструментов УГФ, в том числе надлежащим образом функционирующую систему бюджетирования, ориентированного на результат, с показателями и данными. Во многих стран РЕМПАЛ может не хватать предварительных условий для существования функциональной системы бюджетирования, ориентированного на результат, с показателями и данными, а также надежных данных по результатам.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 18 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Следует тщательно проектировать обзоры расходов в зависимости от конкретного экономического, политического и институционального контекста каждой страны, а не пытаться полностью скопировать чьи-то методики. Наличие подходящей системы ориентированного на результат бюджетирования с показателями результативности и данными необходимо для проведения типового традиционного обзора расходов. Информацию о расходах и результативности все же можно анализировать и без такой системы, хотя и менее систематичным и более фрагментарным и трудоемким способом (и, вероятнее всего, с привлечением специалистов со стороны). Следовательно, в таких случаях цель и структура обзоров расходов должны быть соответствующим образом скорректированы. Более того, странам, где такие более подробные обзоры не проводились, можно порекомендовать сделать сначала более подробный обзор перед проведением традиционных обзоров расходов с акцентом на повышение эффективности расходования средств на секторальном уровне, чтобы проверить аспекты более высокого уровня по общей фискальной позиции, а также совокупный уровень и структуру государственных расходов, соответствие политик макроэкономическим рамкам и устойчивости налогово-бюджетной сферы страны, институциональной архитектуре УГФ, процедурам планирования бюджета, и ориентированным на политику секторальным обзорам.

Одной из конкретных дополнительных проблем, выявленных странами РЕМПАЛ, которые провели первые обзоры расходов, — сопротивление отраслевых министерств проведению обзоров расходов и/или отсутствие заинтересованности в них.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 19 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Широкая политическая поддержка таких инструментов, дополняющих бюджетирование, ориентированное на результат, как обзоры расходов имеет важное значение для обеспечения полноценного вовлечения в процесс отраслевых министерств/ведомств. Можно

также рассмотреть некоторые первоначальные стимулы для обеспечения надлежащего участия отраслевых министерств/ведомств, например, если цель обзора расходов — экономия средств, то им можно предоставить возможности использовать часть сэкономленных средств, выявленных в обзорах расходов, для новых инициатив в отношении расходов, при этом не упуская из виду ожидаемого окончательного итога обзоров расходов — повышения качества общественных благ и услуг для граждан.

Инструменты внутреннего аудита могут также оказывать влияние на попытки осуществления бюджетирования, ориентированного на результат; однако их использование не стало общепринятой практикой ни в странах ОЭСР, ни в странах РЕМПАЛ. Бюджетирование, ориентированное на результат — одна из ключевых движущих сил реформирования внутреннего аудита, так как оно сосредоточено на усовершенствованиях системного уровня, организационной эффективности, эффективности, контроля и учета расходов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 20 ДЛЯ СТРАН РЕМПАЛ: Следует учитывать потенциальные риски для внутреннего аудита в связи с попытками бюджетирования, ориентированного на результат. Функция внутреннего аудита может оказывать влияние путем страхования и консультаций: проверка качества разработки показателей результативности, проверка точности данных по этим показателям, проведение аудитов результативности и помощи в оценке и обзоре расходов.

Надлежащая практика VII: Стимулы, связанные с системой бюджетирования, ориентированного на результат, побуждают к поведению и обучению, ориентированным на результат.

Возможно, главная причина того, что бюджетирование, ориентированное на результат, в последние десятилетия больше не достигает успеха в глобальном масштабе, заключается в недостаточном внимании к учебному аспекту БОР и недооценке сложности взаимосвязей между расходами и конечными результатами. Здесь нужно упомянуть указанные выше проблемы, связанные с невозможностью достижения результатов, которые вызваны промахами в разработке политики, а не в ее реализации (согласно рекомендации 18), сложности, связанные с показателями конечных результатов высокого уровня, для изменения которых требуется много времени и которые зависят не только от государственных расходов и решений, но и от внешних факторов (согласно рекомендации 9), а также с различиями в характере разнообразных программ расходов и мероприятий правительства (в соответствии с рекомендацией 3). Кроме того, как показывает опыт некоторых стран, имеющих более длительную историю бюджетирования, ориентированного на результат, существуют опасности, связанные с игрой и манипулированием информацией о результатах работы, в ситуациях, когда ставки очень высоки.

В результате, как отмечается в настоящем отчете, даже страны с длительной историей бюджетирования, ориентированного на результат, продолжают совершенствовать подходы, стараясь учитывать извлеченные уроки, рационализировать ожидания, и не забывая при этом о важности учета конечных результатов расходов.

Эволюцию мышления в отношении БОР отражает более выраженный переход от определения «бюджетирование на основе результатов» к определению

«бюджетирование на основе информации о результатах», а также общий отказ от концепции «прямого бюджетирования результатов», в соответствии с которой решения о распределении бюджетных средств принимаются непосредственно на основе результатов вместо того чтобы использовать информацию о результатах в дополнение к финансовой и оперативной информации при принятии бюджетных решений. В странах РЕМРАЛ это особенно важно, учитывая более ярко выраженную и традиционную потребность в привязке финансовой дисциплины к вводимым ресурсам. Во многих странах в настоящее время акцент на обучение также стал более заметен и проявляется, например, в изменении терминологии от формулировки «мониторинг и оценка эффективности» к понятию «мониторинг, оценка и обучение».

РЕКОМЕНДАЦИЯ 21 ДЛЯ СТРАН РЕМРАЛ: В процессе бюджетирования, ориентированного на результат, следует уделять более пристальное внимание аспектам обучения. При реагировании на недостаточную эффективность программ следует делать упор не на индивидуальные денежные вознаграждения и штрафы, а на обучение и решение проблем. Руководство органов исполнительной власти должно укреплять и поощрять это в целях формирования управленческой культуры, ориентированной на результативность и обучение.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Иллюстративный проект разработки взаимосвязанного стратегического планирования, бюджетного планирования и институционального планирования

УРОВЕНЬ ОЖИДАЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ	ОБЪЯСНЕНИЕ УРОВНЯ ОЖИДАЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ	УРОВЕНЬ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ	Основная долговременная социальная цель, которая может быть связана с мандатом правительства или с национальной стратегией развития, если таковая существует. Несколько секторальных приоритетов можно внести в один государственный приоритет в зависимости от того, насколько детален национальный приоритет	Самые высокие показатели долговременного воздействия, в которые включены политики/программы (могут быть ключевые национальные показатели (КНП))
СЕКТОРАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ	Основной совокупный результат высокого уровня/стратегическая цель, в которую могут быть включены все основные программы в соответствующем секторе как определено в секторальных стратегиях / секторальном плане разработки. Нескольким общим бюджетным программам можно присвоить один секторальный приоритет, а один или несколько секторальных приоритетов в свою очередь можно объединить в один национальный приоритет. Можно соединить в одну до 10 широких целей первого уровня по функциональной классификации COFOG, а также 17 целей устойчивого развития (ЦУР). С другой стороны, соединение ЦУР можно сделать на уровне национального приоритета, в зависимости от того, насколько детален национальный приоритет, в таком случае цели ЦУР будут соединены на этом уровне	Показатели результатов самого высокого уровня на секторальном уровне, в которые политики/программы (КНП также могут быть включены на этом уровне в зависимости от того, насколько детально национальные приоритеты)
ОБЩАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПРОГРАММА	Самый высокий результат программы, к которому относятся несколько отдельных программ. Одну или несколько общих бюджетных программ можно объединить в один секторальный приоритет. Его также можно назвать основной программой или правительственной программой, или общей программой. Состоит в группировании деятельности правительства в отношении комплекса целей политики с более высоким уровнем, которые могут быть межучрежденческими. Можно соединять до 69 зон в пределах второго уровня по функциональной классификации, а также по одной из 169 целей ЦУР	Показатели промежуточных результатов, в которые могут быть включены показатели результатов более высокого уровня, но на которые могут воздействовать другие факторы вне контроля реализующих их организаций
ПРОГРАММА	Результат группирования деятельности правительства в отношении комплекса целей политики, на уровне организации/ведомства/министерства. Несколько подпрограмм/действий можно внести в одну общую бюджетную программу, а одну или несколько можно внести в одну общую бюджетную программу	Показатели результатов более низкого уровня и показатели процесса, которые находятся под контролем реализующих их организаций в определенной мере
ПОДПРОГРАММА	Действия по использованию ресурсов для достижения результатов на программном уровне. Может также называться деятельностью. Одна или несколько подпрограмм/действий, которые можно внести в одну программу	Показатели результатов более низкого уровня и показатели процесса, которые находятся под полным контролем реализующих их организаций
ВВОДНЫЕ ДАННЫЕ	Ресурсы для осуществления деятельности	Вводные показатели

Стратегическое планирование на государственном уровне

Секторальное стратегическое планирование

Бюджетное планирование

Институциональный уровень Планирование и управление

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Пример структуры программы и показателей в иллюстративной разработке взаимосвязанного стратегического, бюджетного и институционального планирования

УРОВЕНЬ ОЖИДАЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ	ПРИМЕР НАИМЕНОВАНИЯ ОЖИДАЕМЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ / ПРОГРАММНОЙ СТРУКТУРЫ	ПРИМЕР ОЖИДАЕМОГО РЕЗУЛЬТАТА	ПРИМЕР ПОКАЗАТЕЛЕЙ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ	БЕЗОПАСНОСТЬ	Повышенный уровень безопасности для граждан	<i>Процент граждан, которые оценивают общий уровень безопасности как высокий</i>
СЕКТОРАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ	КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ	Более низкий общий уровень преступности (в соответствии с SOFOG 03 «Об общественном порядке и безопасности» и ЦУР 16 «О мире, справедливости и силовых ведомствах»)	<i>Уровень преступности для заданного типа преступлений / области, например, киберпреступления</i>
ОБЩАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПРОГРАММА	ПОЛИЦИЯ	Повышенная эффективность полицейских сил (в соответствии с SOFOG 03.1 «О полицейской службе» и ЦУР «Соответствующие целевые показатели по конкретному типу преступлений», напр., 16.2)	<i>Эффективность полицейских сил, измеренная, например, по раскрываемости преступлений</i>
ПРОГРАММА	ИНВЕСТИЦИИ В МОДЕРНИЗАЦИЮ ПОЛИЦИИ	Надлежащим образом подготовленные и экипированные полицейские силы	Число полицейских (или их доля по всем участкам полиции), которые прошли новую подготовку и получили экипировку
ПОДПРОГРАММА	ОБУЧЕНИЕ ОБОРУДОВАНИЕ	Подготовка проводилась, и экипировка получена	Кол-во часов подготовки; Кол-во поставленных элементов экипировки
ВВОДНЫЕ ДАННЫЕ	РЕСУРСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ / ЭКИПИРОВКИ ПОЛИЦИИ	Инструкторы, новая экипировка, план подготовки	Фонды, используемые для подготовки / экипировки

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Горизонтальная и вертикальная логика причинно-следственной связи в рамках иллюстративной разработки стратегического, бюджетного и институционального планирования

Уровень ожидаемых результатов	Результат	Показатели результативности	Источники данных	Допущения
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ / Основная долговременная цель	<i>КАК?</i>			
СЕКТОРАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ / Стратегическая цель		<i>ТО</i>		
ОБЩАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПРОГРАММА / Промежуточный результат		<i>ЕСЛИ</i> <i>ТО</i>		
ПРОГРАММА / Результат более высокого уровня		<i>ЕСЛИ</i> <i>ТО</i>		
ПОДПРОГРАММА / Результат более низкого уровня		<i>ЕСЛИ</i> <i>ТО</i>		
ВВОДНЫЕ ДАННЫЕ	<i>ПОЧЕМУ?</i>	<i>ЕСЛИ</i>		

Настоящий продукт знаний разработан РЕМПАЛ и доступен на английском, русском и боснийско-хорватско-сербском языках. За разрешением на использование, воспроизведение или перевод данного продукта можно обратиться к руководителю группы проекта Арману Ватяну — avaty@worldbank.org. Технические вопросы можно направлять Наиде Чаршимамович Вукотич — naidacar@gmail.com и Ирине Щербине — ishcherbyna@worldbank.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



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



MINISTRY OF FINANCE
OF THE RUSSIAN FEDERATION