

Результаты обследования, проведенного ОЭСР в 2012 по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат

Кнут Клепсвик

Старший аналитик по вопросам бюджетирования и государственных
расходов

Государственное управление и территориальное развитие

Пленарное заседание Практикующего сообщества PEM PAL по бюджету

26 февраля 2013 года, Тирана, Албания



Содержание

1. Бюджетный обзор ОЭСР - краткое описание
2. Обследование по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат – концептуальная основа
3. Предварительные результаты
 - a. Информация о результатах деятельности
 - b. Анализы расходов
4. Последующие шаги



Краткое описание обследования

- В 2012 году проводился третий раунд обследования (первые были в 2003 и 2007 годах)
- Включает три обследования
 - Обследование по вопросам бюджетирования, ориентированного на результаты (весна 2012)
 - Обследование бюджетных практик и процедур (зима 2012-13)
 - Обследование вопросов подотчетности и контроля (запланировано на весну 2013 года)
- Охват обследования
 - Страны-члены ОЭСР
 - Сотрудничество с региональными организациями (Cabri/Africa, МБР/Латинская Америка, РЕМПАЛ/ЕЦА)
- Процесс проведения обследования
 - Проведение пилотного обследования при помощи вопросника перед его использованием во всей выборке
 - Контроль качества ответов, полученных от стран
 - Представление результатов на совещаниях сети старших должностных лиц в области бюджет для получения комментариев
- Обследование по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат – получены ответы от 31 страны-члена и от Российской Федерации – дальнейшая презентация ...



Концептуальная основа: определение бюджетирования, ориентированного на результат

Бюджетирование, ориентированное на результат - это использование информации о результатах деятельности для анализа объемов финансирования по отношению к достигнутым / планируемым результатам (мероприятий, политики и др.) в целях повышения эффективности, продуктивности, транспарентности и подотчетности деятельности.

ОЭСР выделила три вида бюджетирования, ориентированного на результат:

- 1. Презентационное бюджетирование, ориентированное на результат :** публикация информации о результатах деятельности в бюджетных и иных правительственных документах. Используется для распространения информации с целью обеспечения более высокого уровня транспарентности и подотчетности о деятельности правительства, но не для влияния на процесс принятия решений.
- 2. Бюджетирование на основе информации о результатах деятельности:** Информация о результатах в прошлом или планируемых на будущее для принятия решений об ассигновании ресурсов. Информация о результатах деятельности используется наряду с другой информацией в процессе принятия решений.
- 3. Бюджетирование, ориентированное на бюджет, на основе формулы :** ассигнование ресурсов основано исключительно на результатах, достигнутых в прошлом. Используется только в определенных отраслях, как образование и здравоохранение.

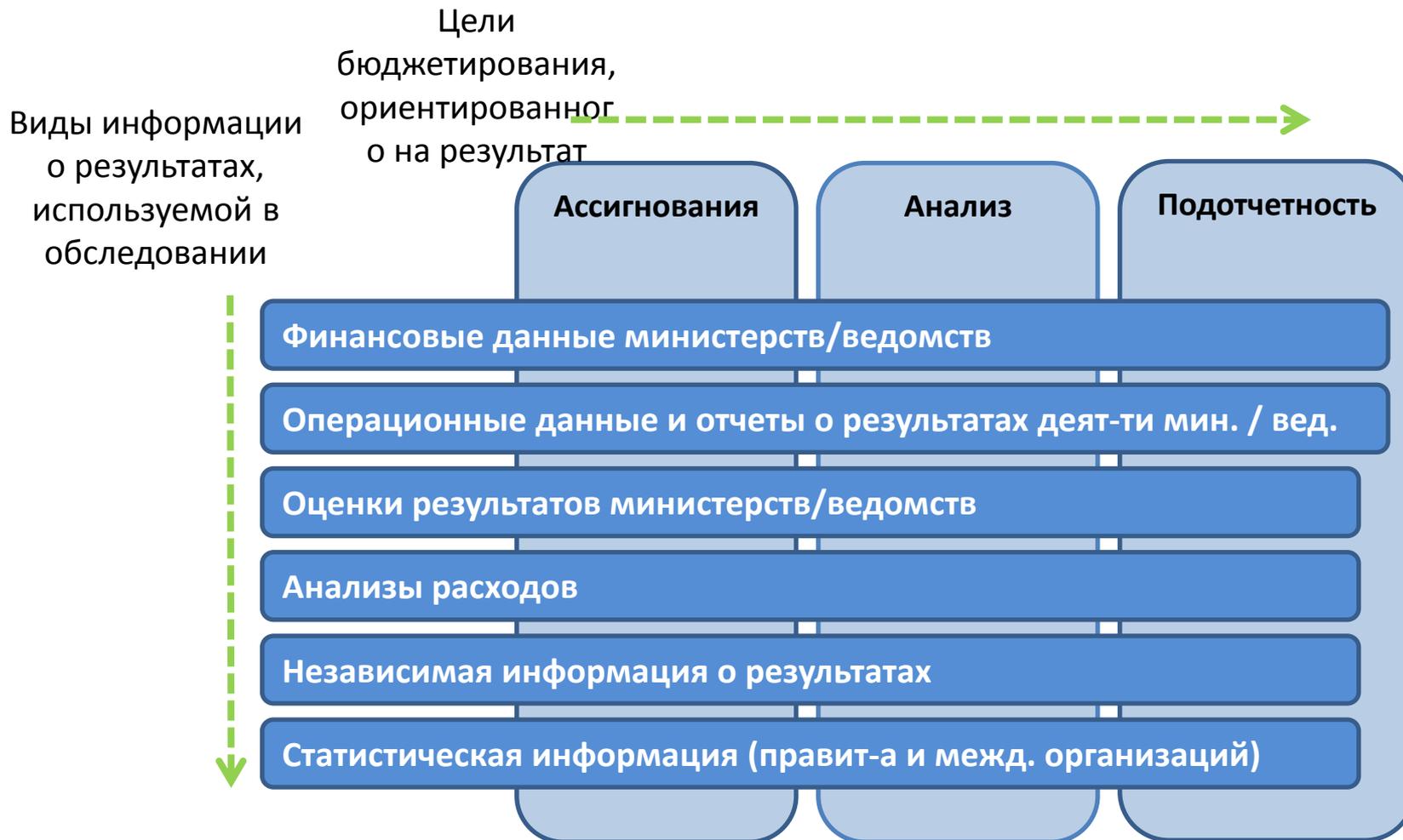


Подходы к бюджетированию, ориентированному на результат, различны ...

- Нет единого мнения относительно того, **как и в какой степени** следует использовать информацию о результатах деятельности - “Больше не обязательно означает лучше”
- **Мнение 1:** Информацию о результатах деятельности как можно более тесно увязывать с бюджетным процессом. Минфин/ Руководитель/ Кабинет должен осуществлять как можно более широкий мониторинг всех результатов деятельности правительства
- **Мнение 2:** Это чрезмерно забюрократизировано, лишает руководителей стимулов, приводит к составлению большого числа неиспользуемых отчетов, перегружает Минфин информацией, подрывает инициативу отраслевых министерств
- **Золотая середина?:** оценка результатов деятельности необходима; особенно в отраслевых министерствах для обсуждения результатов и обеспечения прозрачности, по возможности Кабинет/Руководитель/Минфин должен целенаправленно использовать информацию о результатах деятельности (например, в области здравоохранения, образования, новых программ, высокоприоритетных программ)



Информация о результатах деятельности может использоваться в различных целях и различными органами





Концептуальная основа: кто в ходе бюджетного процесса использует информацию о результатах деятельности?

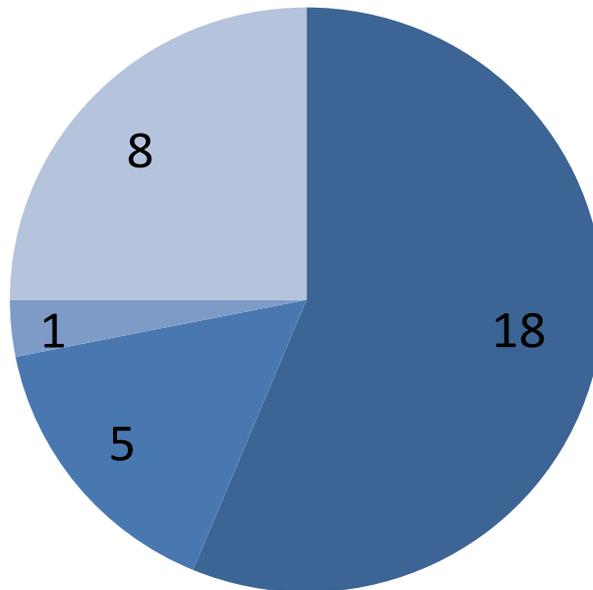
Охват центрального правительства в вопроснике





В большинстве стран имеется система, но ее охват различается

Имеется ли в ЦБО стандартная система бюджетирования, ориентированного на результат, которая единообразно используется во всех организациях центрального правительства?



- Да, для отрасл. мин-в и ведомств
- Да, для отрасл. мин-в только
- Да, но необязательная как для отрасл. мин-в, так и ведомств
- Нет, мин-а и вед-а используют свои системы



Наиболее активные пользователи: отраслевые министерства

Вид деятельности

Два самых распространенных органа, ответственных за эти вопросы, в странах ОЭСР countries

Создание стандартной системы бюджетирования, ориентированного на результат, или разработка директив

Руководители (например, аппарата Президента/Премьер-министра) и ЦБО

Установление целевых показателей по результатам деятельности

Отраслевые министерства и ведомства

Составление информации о результатах деятельности

Отраслевые министерства и ведомства

Проведение оценок

Отраслевые министерства и ведомства

Разработка и внедрение системы ИКТ для управления или удовлетворения потребностей в данных или процессов для бюджетирования, ориентированного на результаты

ЦБО и орган аудита

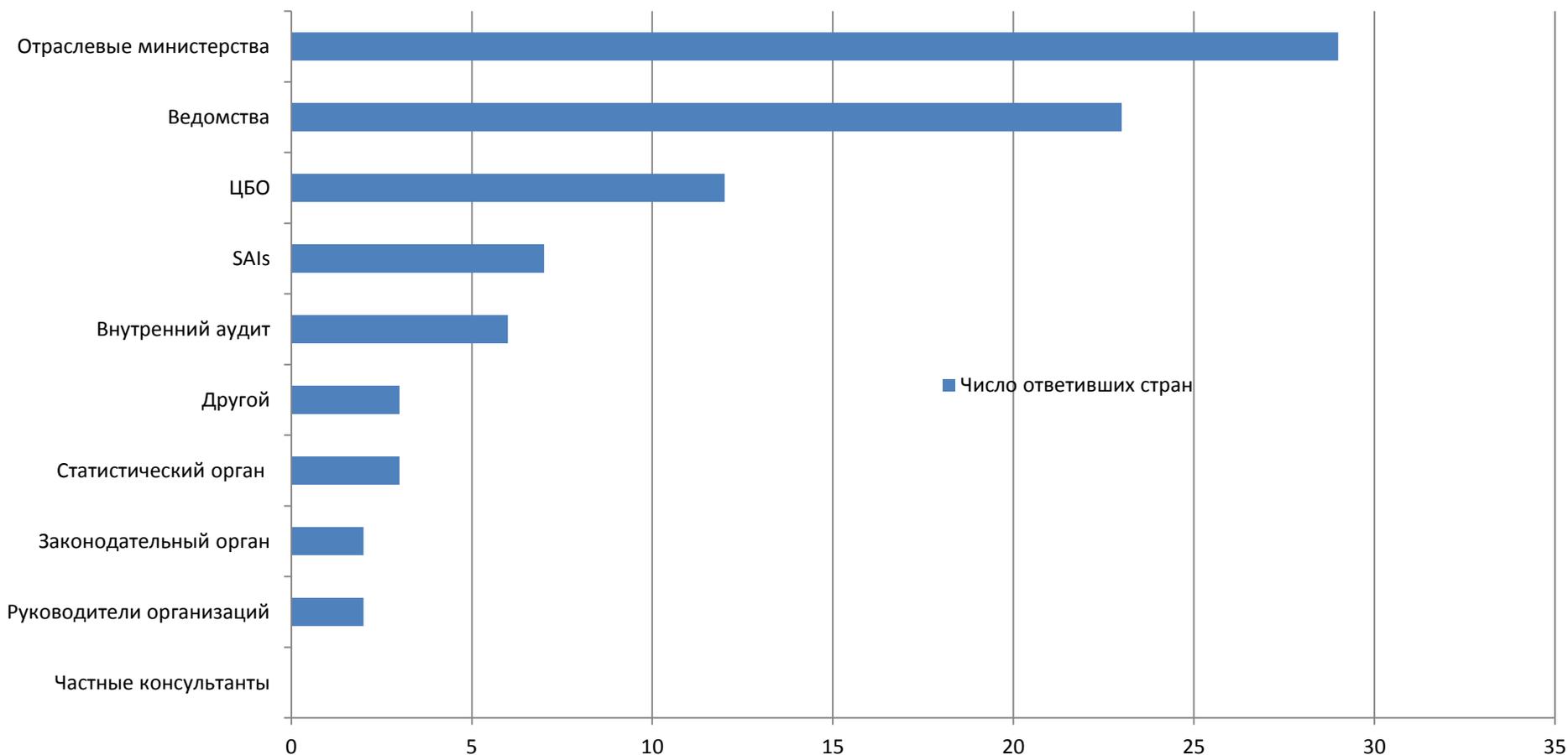
Ассигнование и/или перераспределение средств непосредственно на основе информации результатов о результатах деятельности (за исключением Анализа расходов)

ЦБО и отраслевые министерства



Информация генерируется последовательно

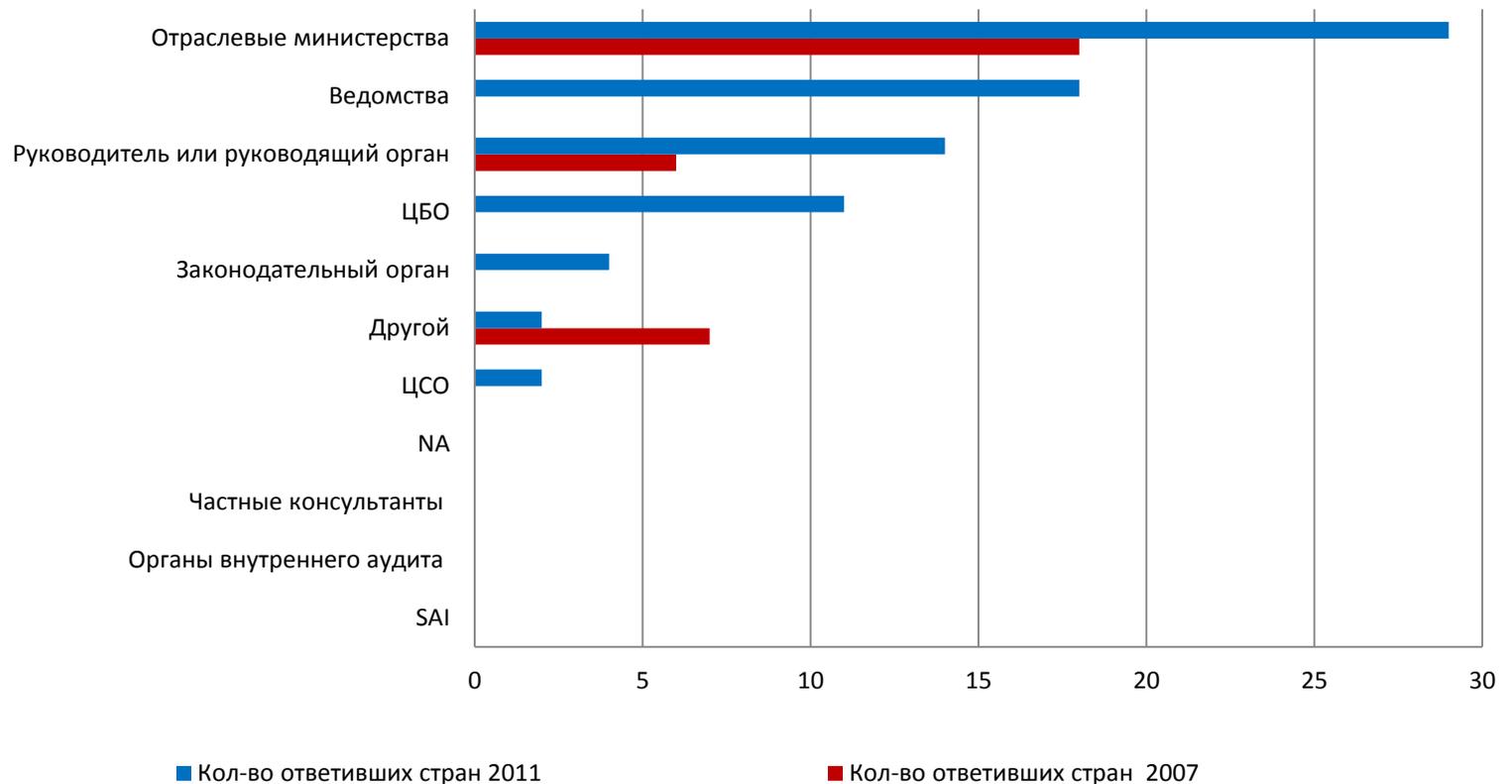
Основные органы, ответственные за составление информации о результатах деятельности





... ПОВЫШЕНИЕ роли отраслевых министерств в установлении целевых показателей

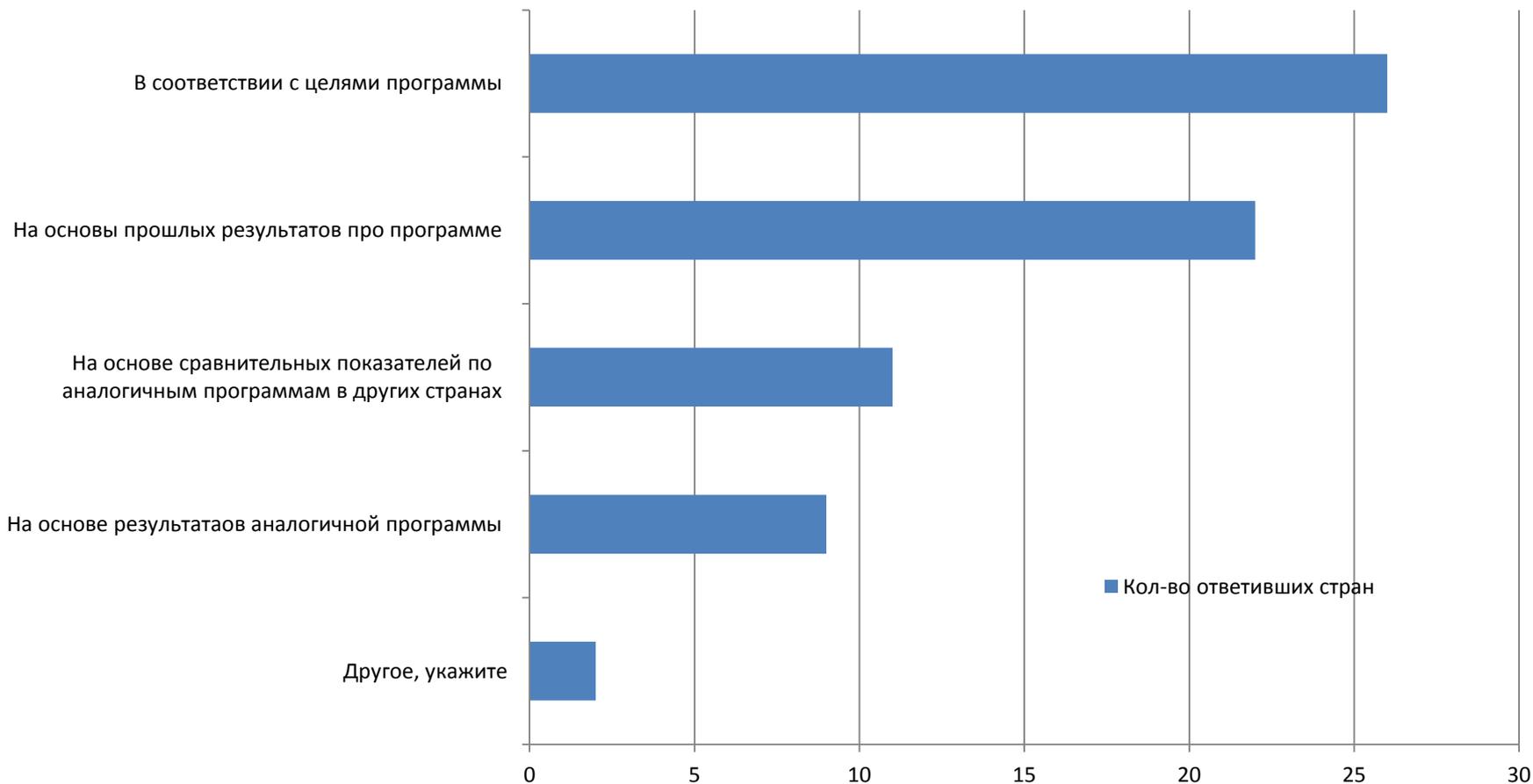
Ответственные за установление целевых показателей





Целевые показатели по результатам деятельности устанавливаются в соответствии с целями и результатами, достигнутыми в прошлом

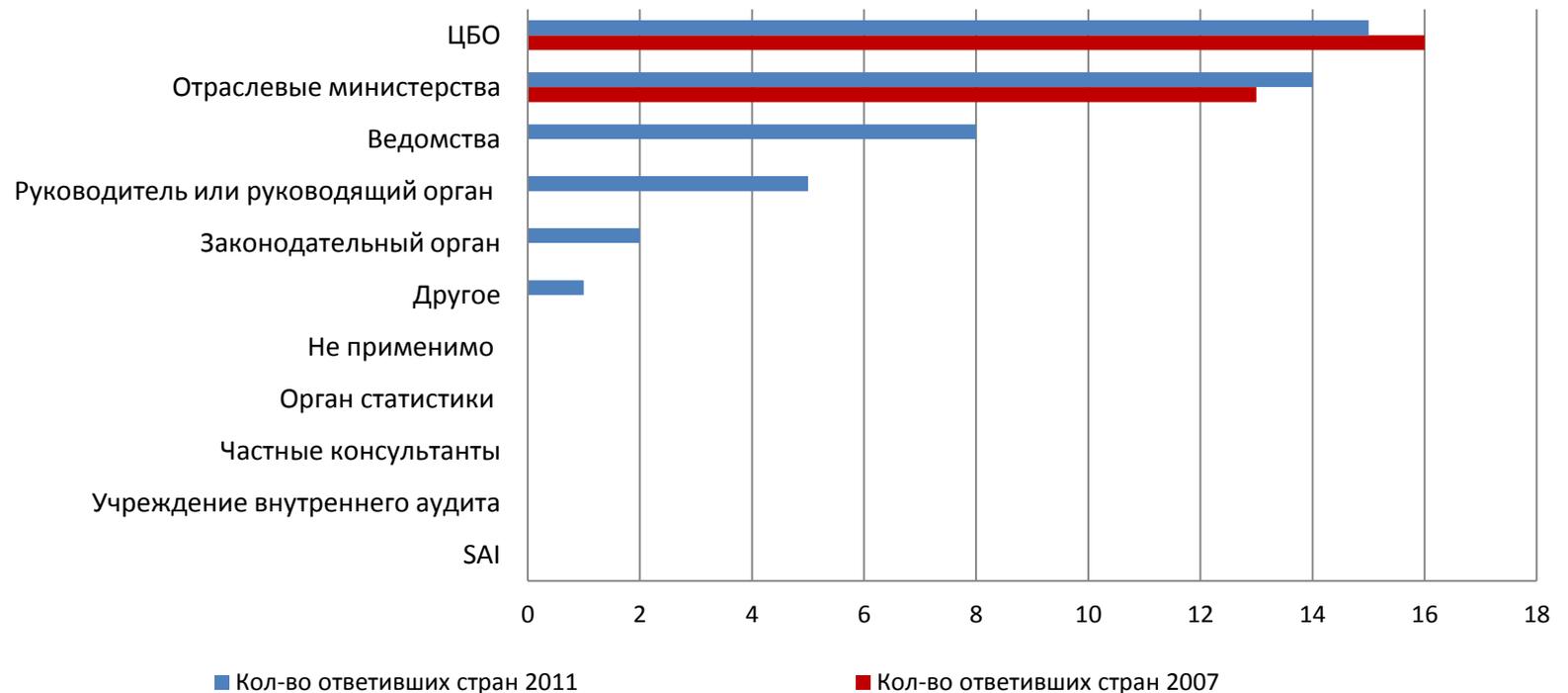
Как устанавливаются целевые показатели по результатам деятельности?





Нет явного доминирования при пере/распределении; возможно, небольшой тренд в сторону децентрализации ...

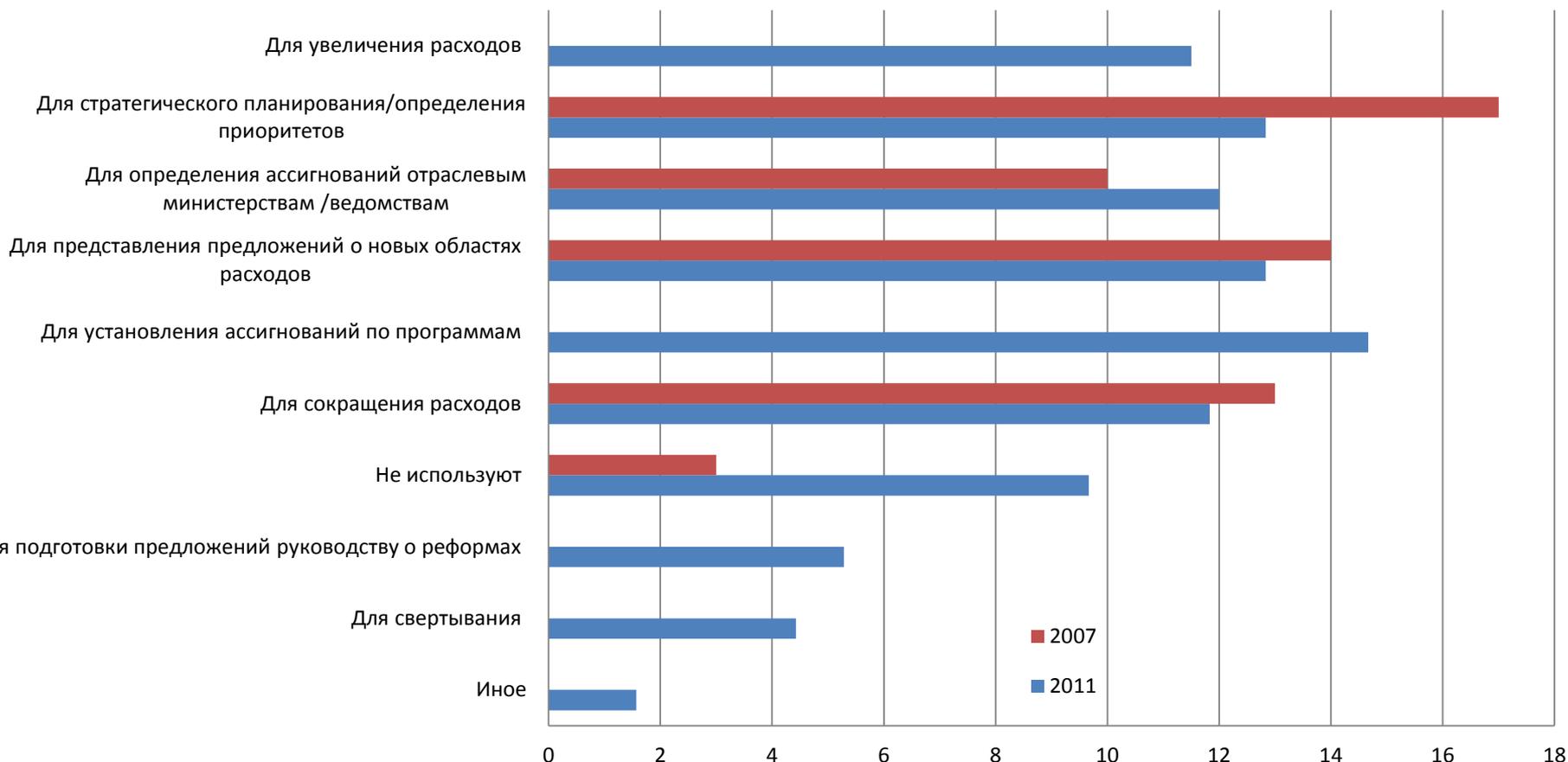
Кто ответственен за ассигнование или перераспределение средств на основе информации о результатах деятельности?





Информация о результатах деятельности используется в различных целях

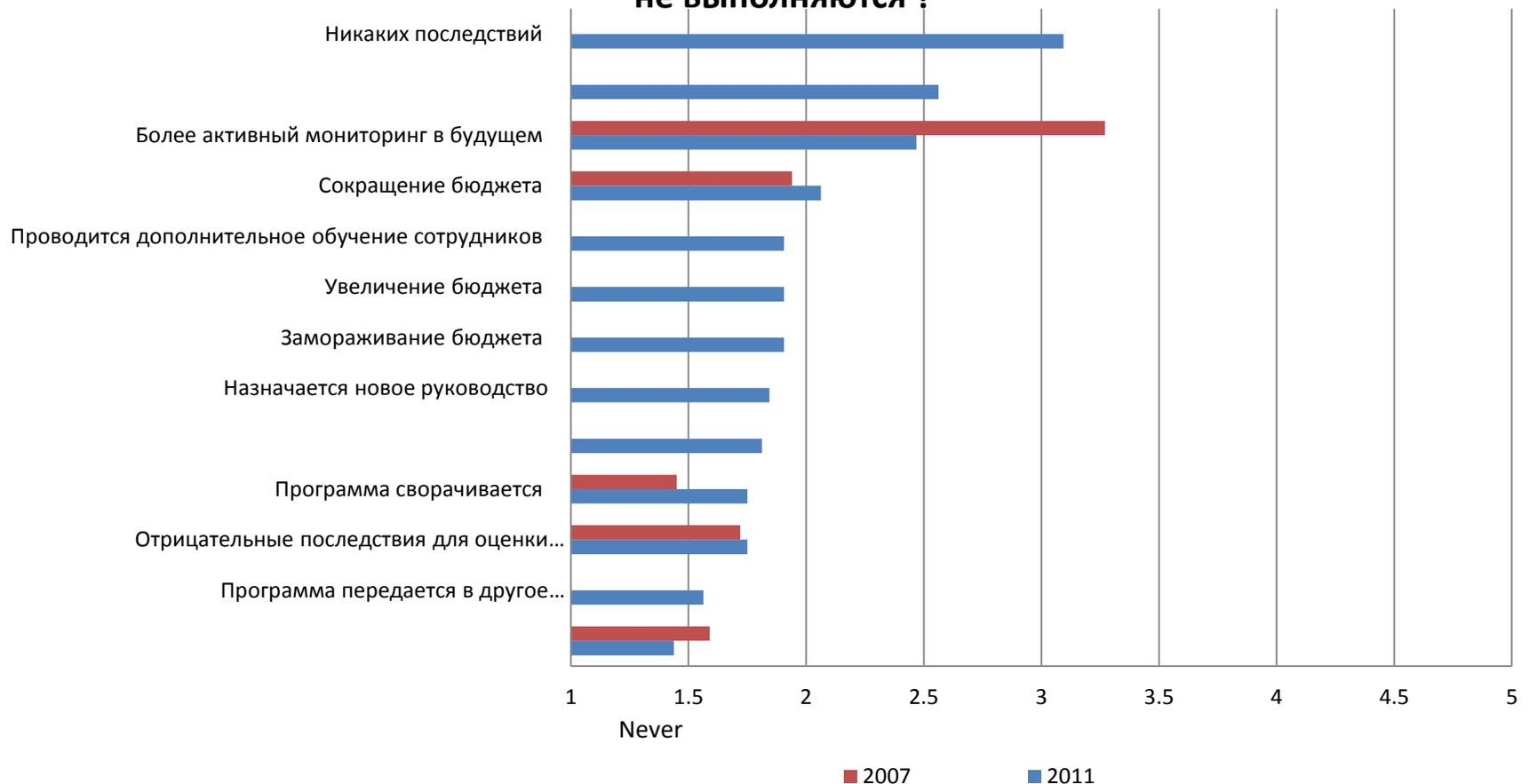
Как обычно отраслевые министерства используют информацию о результатах деятельности в переговорах с ЦБО?





Нет однозначного ответа в случае наличия плохих результатов

Что происходит, когда целевые показатели по результатам деятельности не выполняются ?





Информация о результатах деятельности – обобщение результатов обследования

- Практики бюджетирования, ориентированного на результат, широко используются, но отличаются друг от друга
- Бюджетирование, ориентированное на результат, является в основном децентрализованной деятельностью, осуществляемой в центральном/федеральном правительстве. Исключением являются анализы расходов, которые осуществляются по принципу «сверху-вниз»
- Представляется, что децентрализация усиливается: представляется, что роль центральных министерств в отношении финансирования и определения целевых показателей сокращается (2007 по сравнению с 2011/12)
 - При проведении переговоров по вопросам бюджета между ЦБО и отраслевым министерством информация о результатах деятельности используется все меньше в целях стратегического планирования, а все чаще не используется вовсе
 - Отмечается повышение роли отраслевых министерств и ведомств как основных учреждений, ответственных за установление целевых показателей результатов деятельности
- Одновременно ряд стран отметили, что ужесточение бюджет в целом привело к усилению бюджетирования, ориентированного на результат



Анализ расходов

Особый вид оценки, проводимой правительством, которая проводится заранее с конкретной целью **выявления бюджетной экономии** в различных сферах правительства для высвобождения бюджетных средств на финансирование необходимых целей. Анализ расходов обладает основными тремя характеристиками:

- В ходе этих оценок рассматриваются не только эффективность и продуктивность программы в рамках имеющегося финансирования, но также анализируются последствия для краткосрочных и долгосрочных результатов в случае альтернативных уровней финансирования.
- Ответственность за процедуры анализа расходов лежит на Министерстве финансов или аппарате Премьер-министра с участием отраслевых министерств.
- Решения по результатам проведенного анализа расходов обычно принимаются в ходе бюджетного процесса.



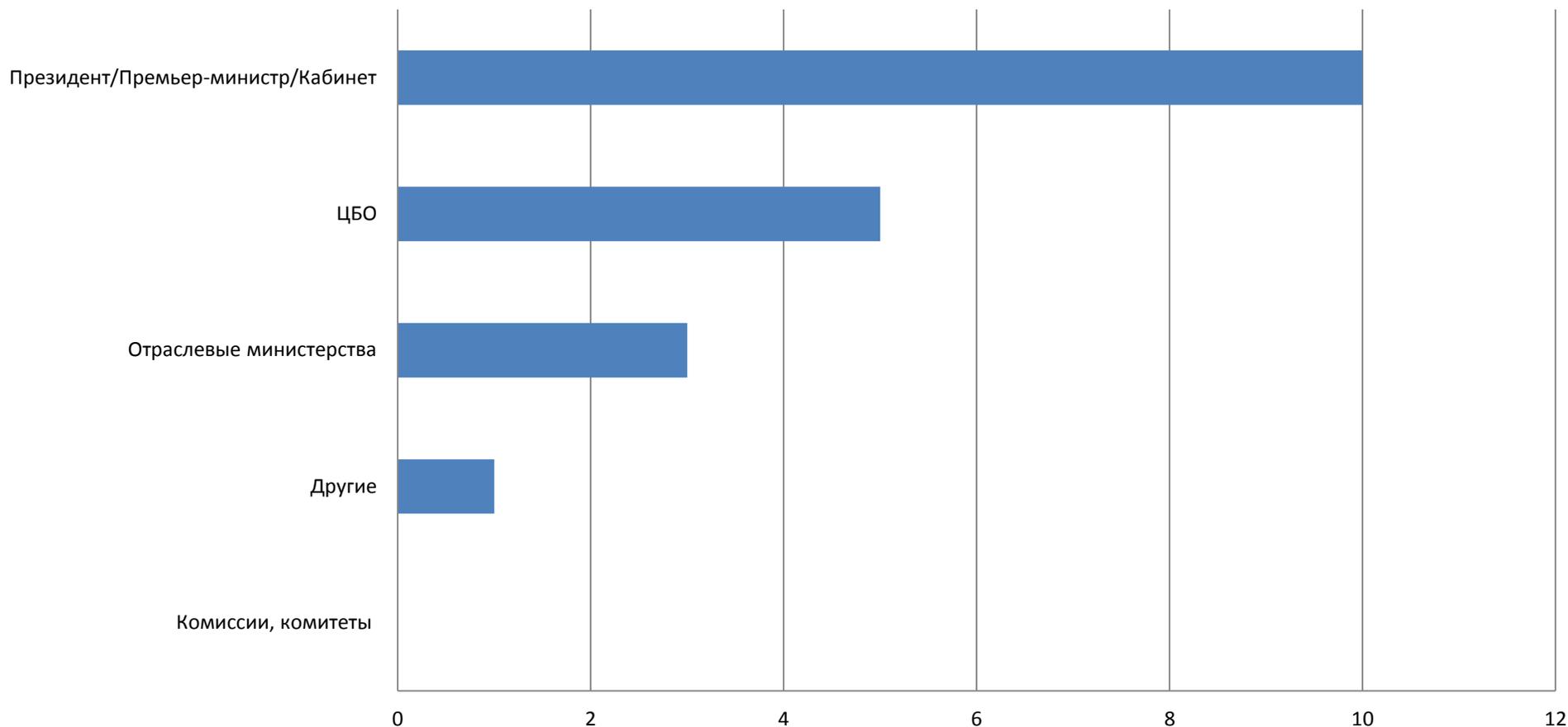
Необходимые условия для успешного проведения анализа расходов

- Необходима политическая воля, то есть ...
данный анализ рассматривается как поиск решения политической проблемы, а не просто техническая бюрократическая деятельность
- Анализ эффективности – в различных областях политики
- Команда, проводящая данный анализ, должна обладать необходимым политическим и техническим потенциалом
- Необходимо сосредотачивать внимание на приоритетных вопросах, т.е., чувствительных к политическим вопросам, а также к вопросам эффективности и продуктивности
- Система бюджетирования, ориентированного на результат, должна максимально поддерживать анализы расходов (оценки, индикаторы, отчеты)
- Анализ расходов оказывает наиболее значительное влияние, когда необходимы изменения, но результаты могут проявиться лишь через несколько лет, поэтому важна связь со среднесрочной программой расходов



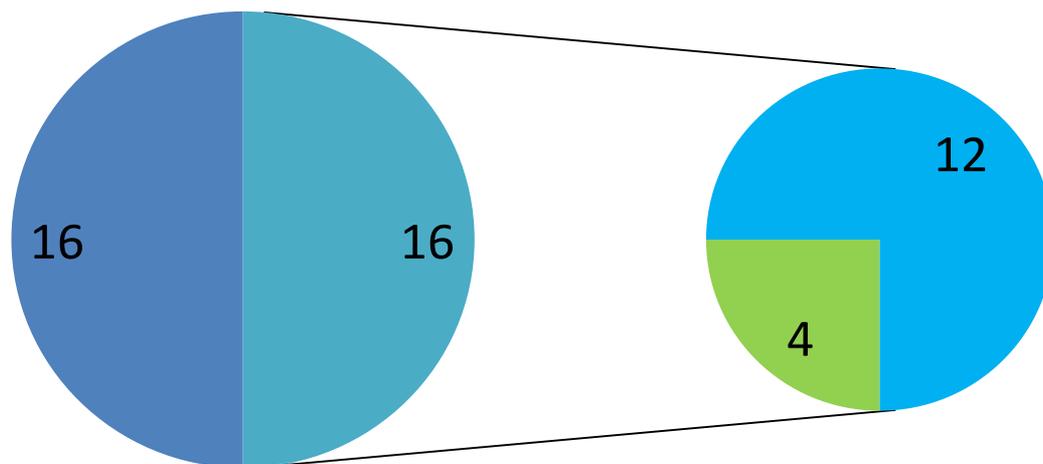
По своей сути анализ расходов является процессом, осуществляемым сверху вниз

Учреждения, обладающие полномочиями принимать окончательные решения в ходе процесса анализа результатов





Половина (16) ответивших стран осуществляет анализ расходов, большинство из которых включает как обязательные, так и дискреционные расходы



- Число стран, кот. проводят анализ расходов
- Трансферты /др. расходы, требуемые нац. законодательством
- Расходы, регулируемые законом о бюджетных ассигнованиях
- Страны, кот. анализируют оба вида расходов



Анализ расходов не носит единообразный характер

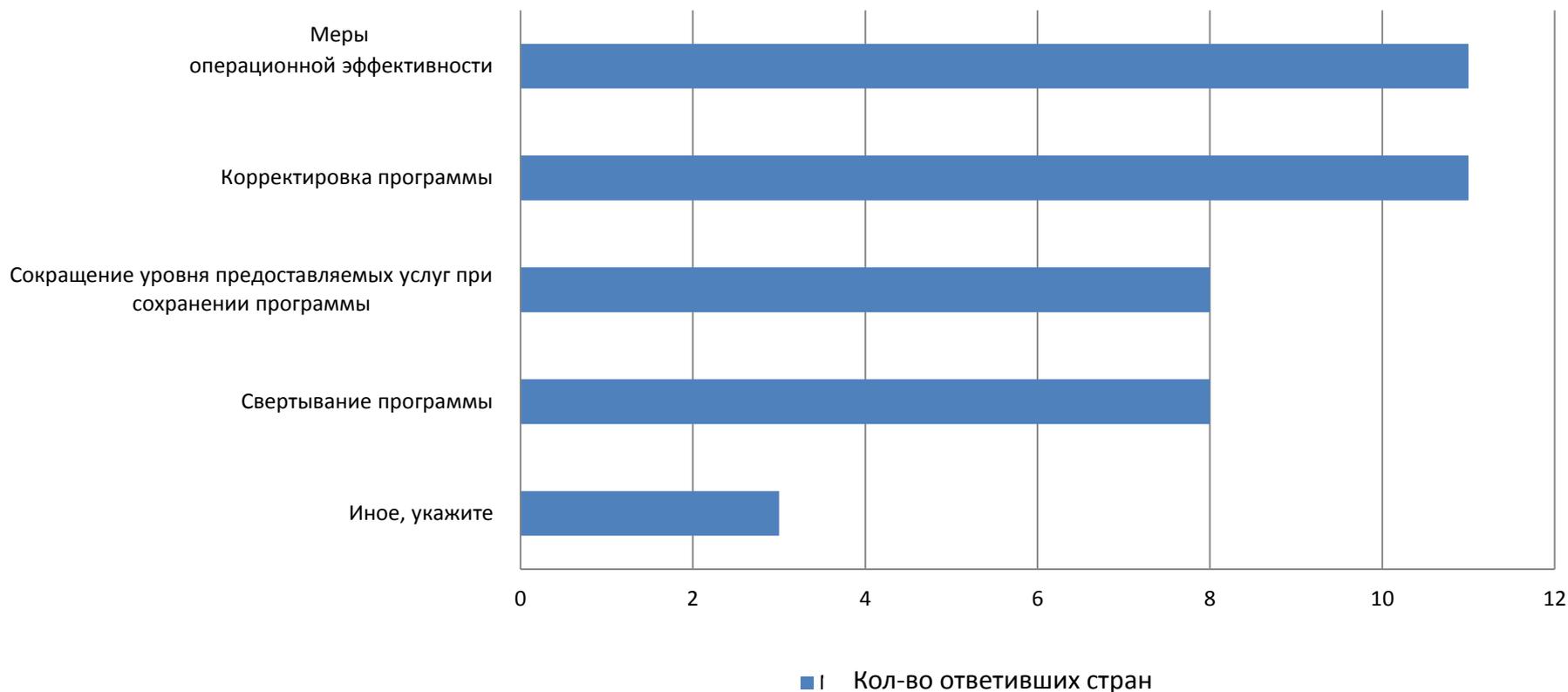
Когда проводятся всеобъемлющие анализы расходов (всех программ)?





Анализ направлен, в основном, на эффективность экономии средств

Какие меры экономии были приняты в ходе последнего раунда анализа расходов?





Анализ расходов – обобщение результатов обследования

- Основную роль в проведении данных анализа играют ЦБО и отраслевые министерства
- Анализ расходов является процессом, направленным сверху вниз
- Половина (16) респондентов используют анализ расходов
- Большинство стран включает обязательные и дискреционные расходы
- Отмечаются значительные различия по количеству проведенных анализов расходов и по времени их проведения в ходе политического цикла
- В основном данные анализы направлены на вопросы эффективности экономии средств



Последующие шаги

Суб-обследования	ОЭСР	Регионы
Обследование по вопросам бюджетирования, ориентированного на результата	Результаты представлены/обсуждены на заседании Сети старших должностных лиц в области бюджета ОЭСР discussed at the ОЭСР 26-27 ноября 2012 года	Латинская Америка начинает включаться Восточная Европа и Центральная Азия? Африка Азия
Обследование процедур и практик бюджетирования	Срок проведения обследования – январь 2013 года, контроль качества – весна 2013 года. Результаты должны быть представлены/обсуждены на заседании старших должностных лиц ОЭСР 3-4 июня 2013 года	Африка и Латинская Америка начинает включаться Восточная Европа и Центральная Азия? Азия
Обследование по вопросам подотчетности и контроля	Вопросник разрабатывается. Завершение работы запланировано на весну 2013 года. (Должен быть обсужден на заседании сети ОЭСР)	Решения нет
Независимое обследование бюджетных учреждений	Обследование 2011. Рекомендации должны быть обсуждены на Сети парламентских бюджетных офисов ОЭСР 21-22 февраля 2013 года	Решения нет



Контактная информация

Knut KLEPSVIK

Senior Policy Analyst

Отдел бюджетирования и общественных расходов

Knut.KLEPSVIK@OECD.org

Тел: +33 1 45 24 83 32

Веб-сайт: www.oecd.org/gov/budget

ОЭСР бюджет - база данных:

<http://www.OECD.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>