

Принятие решений на основе информации о результатах: НАРАБОТКИ И ПЛАНЫ СТРАН PEMPAL

*Совместная конференция РБВ ЦВЮВЕ ОЭСР и БС PEMPAL
декабрь 2024 г.*

Ирина Щербина, старший специалист по государственному сектору Всемирного банка и координатор ресурсной группы БС PEMPAL

Наида Чаршимамович Вукотич, член ресурсной группы PEMPAL БС Всемирного банка

План презентации



- I. Использование информации о результатах деятельности (ИР) в программном бюджетировании и бюджетировании, ориентированном на результат (ПБ и БОР), в странах РЕМПАЛ и связанные с этим проблемы
- II. Ключевые соображения относительно надежной ИР, пригодной для принятия решений: ИР как связующее звено для принятия решений по бюджету и политике на основе фактических данных
- III. Стимулирующие факторы и сопутствующие инструменты
- IV. Предстоящая работа РЕМПАЛ по ИР



Использование информации о результатах в странах РЕМПАЛ (1)

- За последнее десятилетие все страны РЕМПАЛ внедрили или укрепили свои системы ПБ и БОР.
- Несмотря на значительный прогресс, еще остаются возможности для дальнейшего приведения этих систем в соответствие с лучшими мировыми практиками
 - Около 55% стран РЕМПАЛ используют аспекты результативности при составлении бюджета, а в ОЭСР доля таких стран составляет 85%. Остальные страны РЕМПАЛ находятся на стадии подготовки или перехода от экспериментальных проектов к более масштабной работе.
 - Применение ПБ и БОР в полном объеме является обязательным в отношении всех расходов в 42% стран РЕМПАЛ, тогда как в странах ОЭСР доля таких стран составляет 85%^{es}.



Использование информации о результатах в странах РЕМПАЛ (2)

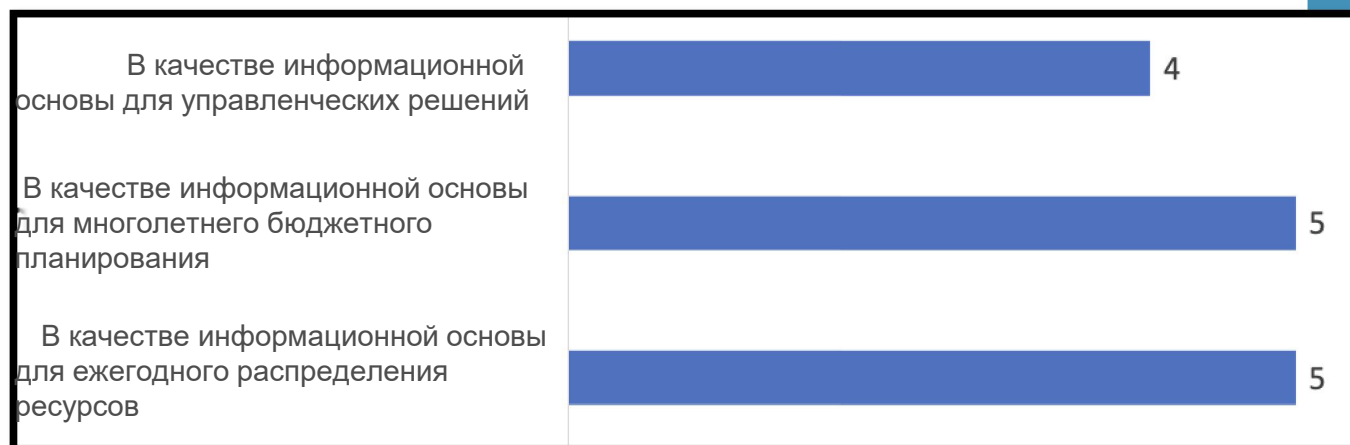
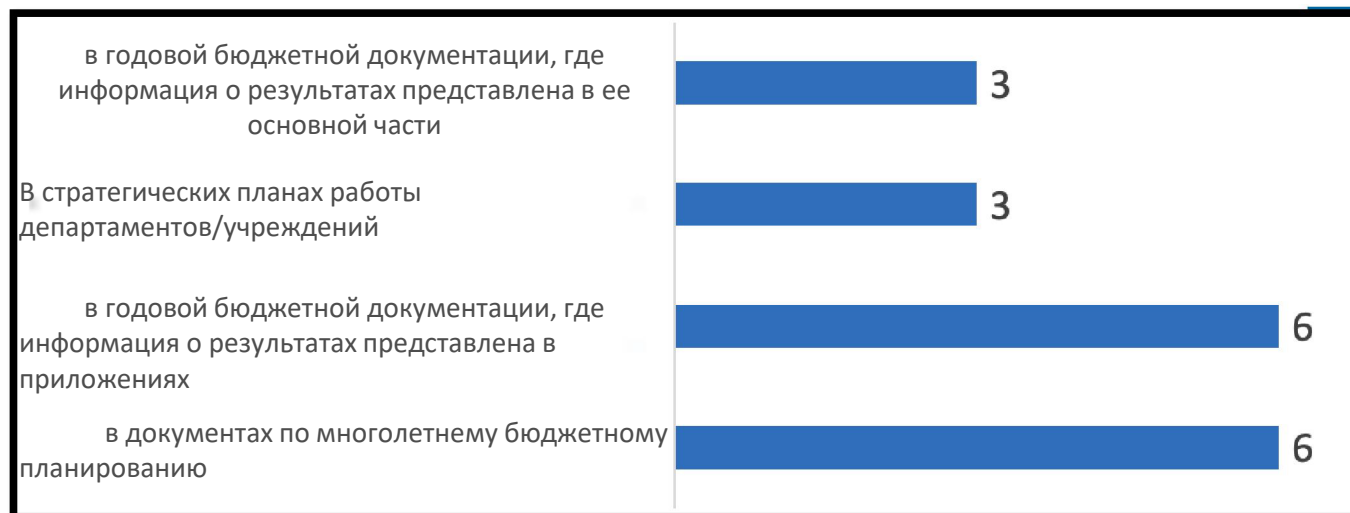


ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПБ и БОР В СТРАНАХ РЕМПАЛ	ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПБ и БОР В СТРАНАХ ОЭСР
Нехватка ресурсов (например, времени, кадров)	Отсутствие воздействия на бюджетные решения
Отсутствие воздействия на бюджетные решения	Отсутствие обучения персонала в отношении информации о результатах
Низкое качество информации/данных о результатах	Отсутствие культуры работы с аспектами результативности в государственном секторе
Информационная перегрузка (т.е. представляется слишком много информации)	Информационная перегрузка (т.е. представляется слишком много информации)
Отсутствует механизм измерения эффекта от бюджетирования, ориентированного на результат	Не является важным приоритетом для правительства и/или парламента
Отсутствие обучения персонала в отношении информации о результатах	Нехватка соответствующих знаний или технического опыта
Отсутствие культуры работы с аспектами результативности в государственном секторе	Низкое качество информации/данных о результатах
Непригодная информационно-коммуникационная технология	Нехватка информации/данных о результатах

- **Проблемы ПБ и БОР сходны с проблемами, испытываемыми в странах ОЭСР, и преимущественно связаны с ИР, при этом надо отметить, что проблемы, связанные с ранними этапами внедрения ПБ и БОР, воспринимаются странами РЕМПАЛ как более серьезные.**
- По сравнению с 2016 2019 гг. страны РЕМПАЛ **более осведомлены о проблемах, связанных с влиянием на бюджетные решения и качеством ИР.**

Использование информации о результатах в странах РЕМПАЛ (3)

- ИР в странах РЕМПАЛ представлена в основном в приложении к бюджету. Главным предложением по улучшению использования ИР как в странах ОЭСР, так и в странах РЕМПАЛ является предложение об улучшении способа представления ИР.
- В большинстве стран РЕМПАЛ цели в области эффективности устанавливаются на уровне программы (в соответствии с передовой практикой, как в 75% стран ОЭСР). В некоторых случаях цели также устанавливаются на нескольких дополнительных подуровнях.
- В большинстве стран РЕМПАЛ структура программ по-прежнему достаточно фрагментирована, что ведет к фрагментации и ИР
- Количество показателей эффективности в системе ПБ и БОР стран РЕМПАЛ варьируется от 200 до 5000.
- ИР начали использовать для обоснования распределения ресурсов в 5 странах РЕМПАЛ.



Ключевые идеи для формирования надежной ИР, пригодной для принятия решений (1)



В большинстве стран РЕМРАЛ принимаются/проводятся или планируются меры/реформы в области ПБ и БОР, в значительной степени связанные с ИР:

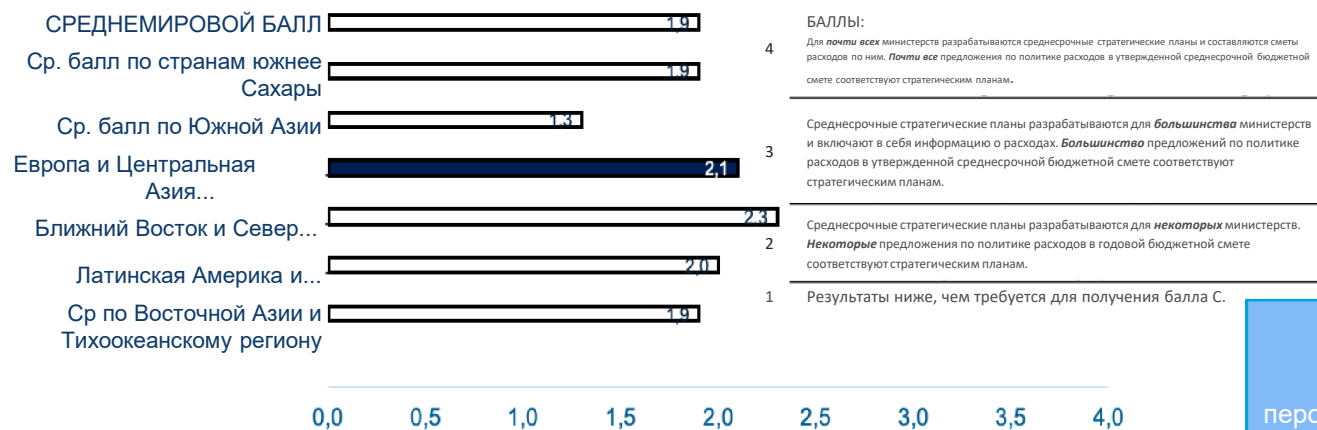
- 1. Уменьшение фрагментации и объема ИР** и оптимизация структуры соответствующей программы.
- 2. Повышение качества и актуальности ИР**, поскольку показатели, как правило, недостаточно ориентированы на конечные результаты для граждан/пользователей услуг и не имеют четких стандартов, сквозной линии «результат - итог»/причинной цепочки и сопоставления с институциональной структурой. Это необходимо для правильного отражения того, как работа отраслевых министерств способствует достижению значимых итогов.
- 3. Использование подходящих сквозных показателей эффективности.**
- 4. Увязка бюджетных программ и ИР, используемой в ПБ и БОР, с общегосударственными, отраслевыми и институциональными стратегическими документами, как на стадии**

планирования, так и на стадии отчетности.

Ключевые идеи для формирования надежной ИР, пригодной для принятия решений (2)

➤ Связь между стратегическим планированием и бюджетированием является одним из самых слабых элементов УГФ во всем мире; ИР является естественным связующим звеном между ними и необходимым условием для принятия решений по бюджету и политике на основе фактических данных.

Средний балл по регионам по последним оценкам показателя PEFA «Согласованность стратегических планов и среднесрочных бюджетов»



БАЛЛЫ:
 4 Для *почти всех* министерств разрабатываются среднесрочные стратегические планы и составляются сметы расходов по ним. *Почти все* предложения по политике расходов в утвержденной среднесрочной бюджетной смете соответствуют стратегическим планам.
 3 Среднесрочные стратегические планы разрабатываются для *большинства* министерств и включают в себя информацию о расходах. *Большинство* предложений по политике расходов в утвержденной среднесрочной бюджетной смете соответствуют стратегическим планам.
 2 Среднесрочные стратегические планы разрабатываются для *некоторых* министерств. *Некоторые* предложения по политике расходов в годовой бюджетной смете соответствуют стратегическим планам.
 1 Результаты ниже, чем требуется для получения балла С.

Стратегическое планирование - долгосрочное, перспективное, с четкой направленностью на изменения.

Стратегическое планирование часто не сдерживается ограниченными ресурсами, или они имеют второстепенное значение.

В ходе стратегического планирования задаются вопросом «что нужно сделать для достижения наших целей»?

Бюджетирование носит целостный характер и ежегодно охватывает все государственные расходы

Бюджетирование ориентировано на краткосрочную перспективу, основное внимание уделяется текущему году.

В ходе бюджетирования задается вопрос о том, каких максимальных результатов мы можем достичь при ограниченных ресурсах.

➤ Стратегическое планирование и бюджетирование по своей природе исходят из радикально различных подходов, которые необходимо сблизить.

Ключевые идеи для формирования надежной ИР, пригодной для принятия решений (3)

Недавно опубликованный продукт знаний БС РЕМРАЛ дает концептуальную основу для согласования процессов стратегического планирования и бюджетирования



Ключевые идеи для формирования надежной ИР, пригодной для принятия решений (4)



- i. **необходимость** адаптации к особенностям, возможностям, потребностям и административной культуре каждой страны; институциональные механизмы стратегического планирования сильно различаются.
- ii. **упрощение и упорядочение** структуры бюджетных программ и, соответственно, ИР, используемой для составления бюджета
- iii. **адекватные и постоянные инвестиции в человеческие ресурсы и инфраструктуру данных**; система в целом не сильнее ее самого слабого звена; странам может потребоваться работа над качеством отдельных процессов и качеством данных, информационными системами и навыками государственных служащих
- iv. **важность активного участия и ответственности отраслевых министерств**
- v. необходимость **тесной целенаправленной связи со стратегическим планированием** - пирамидальный подход как к целевым показателям (т. е. ожидаемым результатам), так и к индикаторам (и с четкой сквозной линией от промежуточных результатов к итогам, как уже упоминалось ранее)
- vi. структуры программ и ИР **должны соответствовать административным обязанностям и функциям по предоставлению услуг**
- vii. включение **комплекса показателей эффективности** для охвата многомерного характера деятельности в государственном секторе, при этом основное внимание должно уделяться гражданам или конечным потребителям услуг/продуктов, производимых каждым учреждением
- viii. постоянное следование конечной цели - **содействие развитию ориентированного на эффективность и приобретение новых знаний обучения руководителей в государственном секторе, в центре которого - конечный пользователь/гражданин**, а не вознаграждения/наказания за выполнение/невыполнение показателей эффективности

Стимулирующие факторы и сопутствующие инструменты (1)



- **Обзор расходов и оценка эффективности и воздействия являются ценными инструментами;** они позволяют оценить реализацию и разработку политики, степень достижения ожидаемых результатов, а также теорию изменений/причинно-следственную цепочку. Эти инструменты могут, помимо прочего, использовать ИР, а также предоставлять рекомендации по их корректировке/улучшению в будущем
- **Существуют тесно связанные реформы, которые способствуют более эффективному использованию фактических данных в государственном управлении;** в идеале они должны быть скоординированы с реформами системы управления финансами:
 - **Качество данных.** Стандарты качества, актуальность, своевременность, точность и т. д.
 - **Цифровизация.** Развитие ИСУФ и других ИТ-систем, которые собирают и обрабатывают информацию о результатах деятельности.
 - **Управление персоналом** - Навыки и обучение эффективному использованию данных. Соглашения об эффективности и индивидуальное управление эффективностью.

Стимулирующие факторы и сопутствующие инструменты (2)

□ Проблемы качества данных в ИР



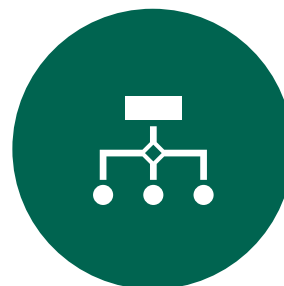
Четкие цели программы. Эффективное измерение результатов зависит от наличия у программ четких целей. Иногда программы имеют широкие или расплывчатые цели, что затрудняет определение хороших показателей.



Последовательность и полнота. Чтобы наборы данных можно было использовать, они должны быть полными и непротиворечивыми. Поскольку правительствам часто приходится опираться на данные из нескольких источников, часто могут возникать противоречия или пробелы, которые делают данные непригодными для использования.



Актуальность. Чтобы быть полезной, информация о результатах должна иметь прямое отношение к цели программы. Проблема заключается в том, что наиболее доступная информация (т.е. количественная) часто не измеряет то, что важно (например, качество).



Атрибуция. Выбор правильной ИР часто оказывается непростой задачей. ИР должна находиться на таком уровне, чтобы существовала четкая связь между вводимыми ресурсами и действиями правительства и наблюдаемыми результатами или итогами. Показатели результатов, на которые влияют факторы, не зависящие от правительства, будут иметь ограниченное применение.

Предстоящая работа РЕМРАЛ по ИР



- ❑ После недавно опубликованного БС ПЗ, посвященного увязке стратегического планирования и бюджетирования, ведется работа по подготовке ПЗ, посвященного ИР, который опирается на предыдущий ПЗ. В нем будут представлены концепции, контекст, институциональные основы и роли, связанные с использованием ИР в процессе принятия решений по бюджету и политике, а также описаны процессы и стимулирующие факторы. Будут приведены многочисленные страновые примеры (включая примеры из ряда стран ОЭСР).
- ❑ Начиная с 2026 финансового года, с принятием новой стратегии РЕМРАЛ на 2026-2030 годы работа РЕМРАЛ по бюджетной тематике будет выведена на новый уровень и сфокусируется на совершенствовании знаний и взаимном обучении в области более продвинутых и глубоких бюджетных реформ.
- ❑ ИР будет рассматриваться в ходе деятельности новой РГ БС РЕМРАЛ по бюджетированию в целях развития. Эта РГ будет изучать капитальное бюджетирование как новую область, а также выведет на новый уровень работу в таких областях, как увязка стратегического планирования и бюджетирования и модернизация бюджетирования, ориентированного на результат, включая обеспечение принятия решений на основе фактических данных и с учетом интересов граждан; обзоры расходов; среднесрочное бюджетирование; подходы к «зеленому» бюджетированию/бюджетированию в связи с изменением климата; и интеграция бюджетных тегов в программное бюджетирование, например, «зеленое», гендерное, бюджетирование в рамках ЦУР и т. д.