



Тенденции в области программно-целевого бюджетирования,
открытости бюджета, УГФ с учетом проблематики изменения
климата и УГФ в секторе здравоохранения

Основные выводы по итогам пленарного заседания БС PEMPAL 2023

Апрель 2023 года

Copyright © 2023 PEMPAL BCOP

Все права защищены. Никакие части настоящей публикации не могут воспроизводиться, передаваться или распространяться в какой-либо форме без предварительного письменного разрешения БС PEMPAL, за исключением некоммерческих видов использования, разрешенных законом об авторском праве. При любом изменении содержащихся в настоящей публикации рекомендаций относительно соглашений о сотрудничестве требуется ссылка с указанием того, что использовалась настоящая публикация с видоизменениями. Контакт: esalcher@worldbank.org

PEMPAL

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

www.pempal.org



Бюджетное сообщество (БС)

И: BCOP@pempal.org



СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие и выражение признательности	2
Резюме	4
ЧАСТЬ 1. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ (БОР): ВЫВОДЫ ИЗ ОПЫТА И ПЛАНОВ СЛОВЕНИИ И БОЛГАРИИ	7
ЧАСТЬ 2. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА: РЕКОМЕНДАЦИИ МБП И GIFT	12
ЧАСТЬ 3. ПОДДЕРЖКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА ПОСРЕДСТВОМ УГФ: ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ REFA CLIMATE И ОПЫТ ВОСТОЧНОЙ АЗИИ	18
ЧАСТЬ 4. РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ РАСТУЩЕГО ДАВЛЕНИЯ НА РАСХОДЫ В СЕКТОРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: РЕКОМЕНДАЦИИ ОЭСР И ВСЕМИРНОГО БАНКА КАСАТЕЛЬНО ИНСТРУМЕНТОВ ОЦЕНКИ СЕКТОРА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	23
Заключение	27

ПРЕДИСЛОВИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

В данном отчете кратко изложены ключевые результаты обсуждений, состоявшихся в рамках ежегодного пленарного заседания Бюджетного сообщества (БС) Сети «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (PEMPAL), которое прошло 22-24 марта 2023 года в Любляне, Словения, и было организовано Министерством финансов Республики Словения. В заседании приняли участие более 74 человек, в том числе 49 должностных лиц, ответственных за бюджетирование из 17 стран – членов БС (Азербайджан, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Румыния, Северная Македония, Сербия, Турция, Узбекистан, Украина и Хорватия). В дополнение к презентациям стран – участниц БС PEMPAL с тематическими презентациями выступили представители Министерства финансов Республики Словения, Всемирного банка,

Секретариата PEFA, Отдела государственного управления и бюджетирования ОЭСР, Международного бюджетного партнерства (МБП), Глобальной инициативы по прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT) и сети PEMNA.

Пленарное заседание продолжительностью три дня, впервые с 2019 года проходившее в очном формате, предоставило членам БС возможность:

- i. Рассмотреть накопленные в последнее время опыт и знания в следующих областях:
 - a. программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат;
 - b. открытости бюджета;
 - c. управления государственными финансами (УГФ) с учетом проблематики изменения климата;
 - d. УГФ в секторе здравоохранения.



- ii. Представить информацию о деятельности рабочих групп БС и выяснить мнения стран-членов о приоритетных для них направлениях будущей работы.

В данном документе изложены некоторые ключевые выводы о мерах по повышению эффективности и открытости государственных расходов по итогам презентаций и обсуждений, состоявшихся в ходе мероприятия.

Доклад подготовлен Ресурсной группой БС (Наида Чаршимамович Вукотич, Ресурсная группа БС PEMPAL, Всемирный банк; Ирина Щербина, старший специалист Всемирного банка по государственному сектору, координатор ресурсной группы БС PEMPAL; и Ричард Аллен, советник БС по стратегическим вопросам) под руководством Айнуры Бакайбаевой (председатель БС, Министерство финансов Узбекистана) и Эмиля Нургалиева (заместитель председателя БС, Министерство финансов Болгарии).

БС хотело бы выразить признательность следующим лицам за их вклад: приглашенным докладчикам, в том числе г-же Саше Язбек, Государственному секретарю Министерства финансов Республики Словения; г-ну Шринивасу Гуразада, руководителю Секретариата Программы в области государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA); г-ну Дриссу М. Зин-Эддину Эль-Идрисси, ведущему экономисту в области здравоохранения, Всемирный банк; г-ну Эндрю Парку, аналитику по вопросам политики в Отделе государственного управления и составления бюджета Организации экономического развития и сотрудничества (ОЭСР); г-же Кате Лаутар, генеральному директору Управления экономической и налогово-бюджетной политики Министерства финансов Республики Словения; г-же Миранде Грофф Ферьянчич, заместителю Генерального директора Бюджетного управления Министерства финансов Республики Словения; г-ну Андресу Понсе, координатору программ Международного бюджетного партнерства (МБП); г-ну Хуану Пабло Герреро, директору Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT); и г-же Куен



Хон Ву, старшему специалисту Всемирного банка в области государственного управления и руководителю Сети управления государственными финансами в Азии (PEMNA). Членам БС PEMPAL за их выступления и комментарии во время обсуждений, в числе которых Айнура Бакайбаева, ведущий экономист Государственного бюджетного управления Министерства финансов Узбекистана и председатель БС; Эмиль Нургалиев, государственный эксперт отдела бюджетной политики Бюджетного управления Министерства финансов Болгарии, заместитель председателя БС; Алия Алёвич, помощник министра по бюджету в федеральном Министерстве финансов Боснии и Герцеговины; Василе Ботика, начальник отдела отраслевой бюджетной политики Министерства финансов Молдовы; и Невенка Бркич, руководитель сектора подготовки бюджета и финансирования местных и региональных органов самоуправления Министерства финансов Хорватии. Ричард Аллен, советник БС по стратегическим вопросам, выступил на мероприятии с заключительным словом. Мы также благодарим всех членов БС, принявших участие в пленарном заседании, за их активный вклад в обсуждения и работу в группах.

Более подробная информация об этом заседании, включая программу и презентационные материалы, доступна на веб-сайте PEMPAL. Дополнительная информация о БС представлена в информационном обзоре БС.¹

www.pempal.org/ru/events/пленарное-заседание-бс-при-участии-министерства-финансов-словении-тенденции-в-обеспечении

¹ <https://www.pempal.org/ru/event/бюджет>

РЕЗЮМЕ

Государственные бюджеты во всем мире испытывают растущее давление на фоне взаимосвязанных глобальных кризисов, бюджетных трудностей и требований более эффективных государственных услуг и более открытого бюджетирования. На ежегодном пленарном заседании БС, состоявшемся в Любляне 22–24 марта 2023 года, были рассмотрены текущие тенденции и различные вопросы, связанные с эффективностью и подотчетностью в области государственных расходов. К ним относятся программно-целевое бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат, открытость бюджета, УГФ с учетом проблематики изменения климата и УГФ в секторе здравоохранения. В заседании приняли участие более 74 человек, в том числе 49 должностных лиц, ответственных за бюджетирование, из 17 стран – членов БС. С докладами выступили представители

стран – членов БС PEMPAL, Министерства финансов Республики Словения, Всемирного банка, Секретариата PEFA, Отдела государственного управления и бюджетирования ОЭСР, МБП, GIFT и сети PEMNA.

В ходе заседания докладчики рассказали о последних событиях и поделились основными уроками, извлеченными в нескольких ключевых областях:

- i. **Процесс стратегического планирования в Словении, программно-целевое бюджетирование и элементы «зеленого» бюджетирования, применяемые в Словении:** проводится связь между стратегическим планированием и бюджетированием и принятой в Словении классификацией программно-целевого бюджетирования, которая включает 24



области политики, 114 программ и 310 подпрограмм. Накопив почти 15-летний опыт в области применения программно-целевого бюджетирования (ПЦБ), в Словении признали, что их нынешнюю структуру ПЦБ следует в перспективе упростить и более тесно увязать с национальной стратегией развития.

ii. **Нормативно-правовая база, методология и последние изменения в практике ПЦБ в Болгарии:**

недавно в стране был усовершенствован подход к бюджетированию, что облегчило использование программ и ключевых показателей эффективности (КПЭ) как на национальном, так и на отраслевом уровнях. Этот подход согласуется с Передовой практикой ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат, (БОР) и «продуктом знаний» БС *Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры бюджетных расходов в странах PEMPAL: действующая практика, проблемы и рекомендации.*²

iii. **Результаты Обзора открытости бюджета (OBS) МБП за 2021 год и планы по проведению обзора 2023 года:**

в 2021 году средний балл региона ЕЦА в OBS был чуть ниже 60 по сравнению с примерно 50 баллами в 2008 году. Фактором, способствовавшим этому улучшению, стала в последнее десятилетие работа БС по обеспечению открытости бюджета. В странах БС по-прежнему имеются большие резервы по дальнейшему повышению открытости бюджета, в первую очередь за счет включения информации о результатах деятельности в бюджетную документацию и расширения участия общественности в бюджетном процессе.

iv. **Участие общественности и использование цифровых инструментов в бюджетном цикле:** Доступность инновационных



цифровых инструментов, способствующих открытости бюджета, постоянно расширяется. В выступлении представителя GIFT был представлен обзор адаптируемых инструментов с открытыми исходными кодами, а также примеры современной передовой практики в области участия общественности.

v. **Ключевые элементы и методология оценки климата PEFA:**

Участники заседания познакомились с Климатической рамочной программой PEFA, с ключевой ролью государственных органов, включая министерства финансов и министерства охраны окружающей среды, подходами к проведению этих оценок, практическими примерами выполненных оценок, а также с другими доступными инструментами, такими как PIMA-C от МВФ.

vi. **«Зеленое» и климатическое финансирование в Восточной Азии:**

актуальную информацию представили коллеги из Сети управления государственными финансами в Азии (PEMNA). Были рассмотрены меры по «экологизации» доходов, расходов, активов и обязательств в странах PEMNA, а также примеры мер реагирования в рамках налогово-бюджетной политики, направленных на решение экологических проблем.

² <https://www.pempal.org/ru/knowledge-product/бюджетирование-ориентированное-на-результат-и-обзоры-бюджетных-расходов-в-странах>

vii. **Примеры ОБР в секторе здравоохранения в странах ОЭСР:** в условиях бюджетных ограничений обзоры бюджетных расходов могут помочь: определить бюджетные возможности для решения возникающих первоочередных вопросов в области здравоохранения, перераспределять расходы из менее приоритетных секторов и добиваться повышения эффективности в секторе здравоохранения. Были представлены примеры из опыта Нидерландов и Ирландии.

viii. **Обзоры бюджетных расходов (ОБР) в секторе здравоохранения, которые выполнял Всемирный банк:** в этих ОБР анализируются распределение расходов на здравоохранение среди населения, эффективность государственных программ, влияние государственных расходов на справедливость, узкие места в планировании и исполнении бюджета, а также согласованность стратегического планирования и бюджетирования. Были обсуждены примеры недавних ОБР, которые охватывали сектор здравоохранения.

В настоящем отчете изложены некоторые ключевые выводы по итогам тематических сессий, посвященных самым последним направлениям, связанных с мерами повышения эффективности и открытости государственных расходов. Более подробная информация об этом заседании, включая программу и презентационные материалы, доступна на веб-сайте PEMPAL.³

³ <https://www.pempal.org/ru/events/пленарное-заседание-бс-при-участии-министерства-финансов-словении-тенденции-в-обеспечении>

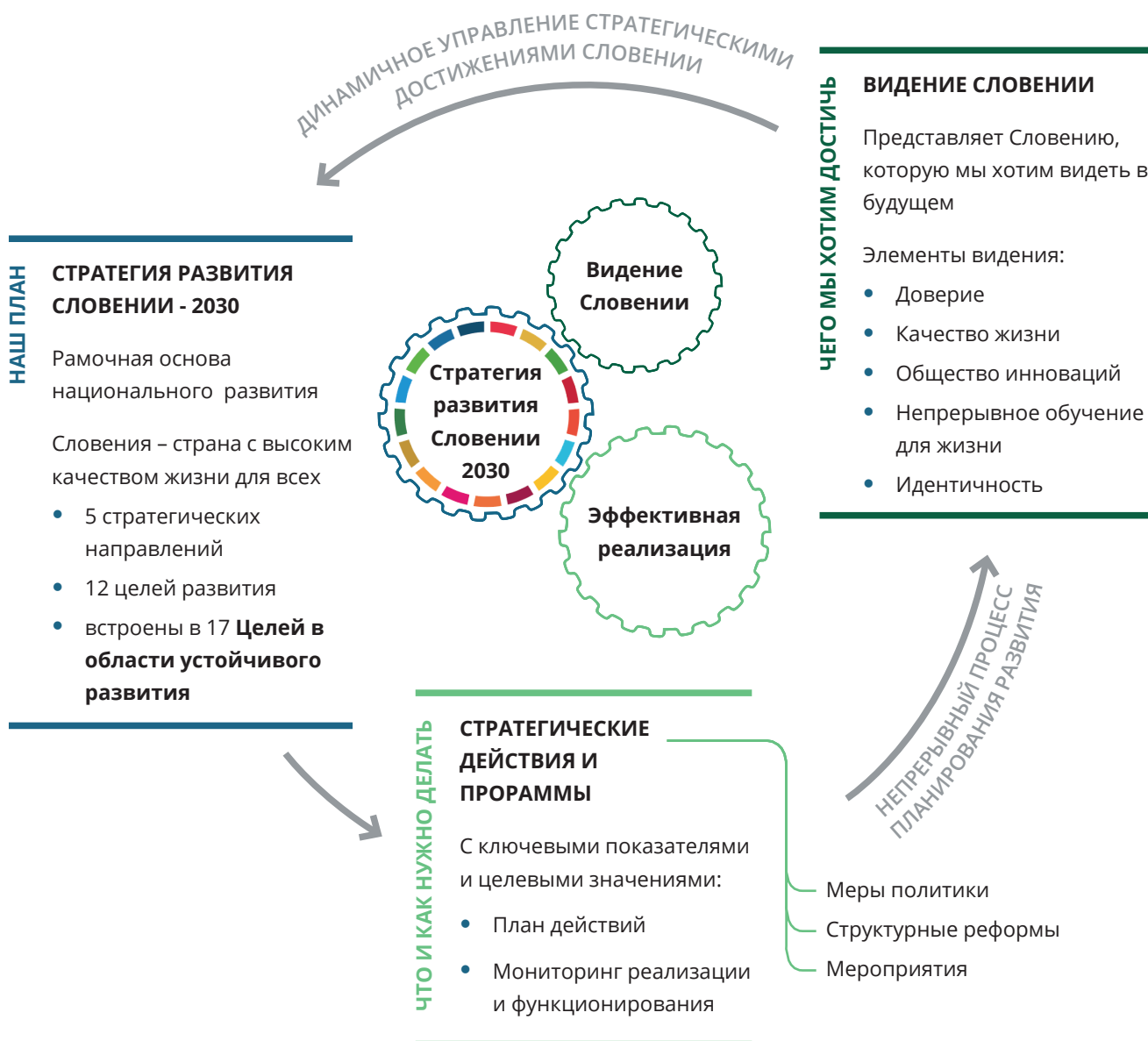
ЧАСТЬ 1.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ (БОР): ВЫВОДЫ ИЗ ОПЫТА И ПЛАНОВ СЛОВЕНИИ И БОЛГАРИИ

Для обеспечения практической реализации национальных стратегий развития и их интеграции в бюджетный процесс важно, чтобы бюджетный департамент министерства финансов был глубоко вовлечен в процесс разработки стратегии. В то же время активное участие должны принимать отраслевые министерства, особенно в определении ключевых показателей эффективности (КПЭ): это нужно, чтобы обеспечить их ответственность и подотчетность. Такой подход, основанный на широком участии, помогает обеспечить

межсекторальные связи и горизонтальную координацию, что позволяет отойти от узковедомственной деятельности и установок. Министерство представило опыт Словении по установлению КПЭ в Стратегии развития Словении до 2030 года и национальную модель программно-целевого бюджетирования.

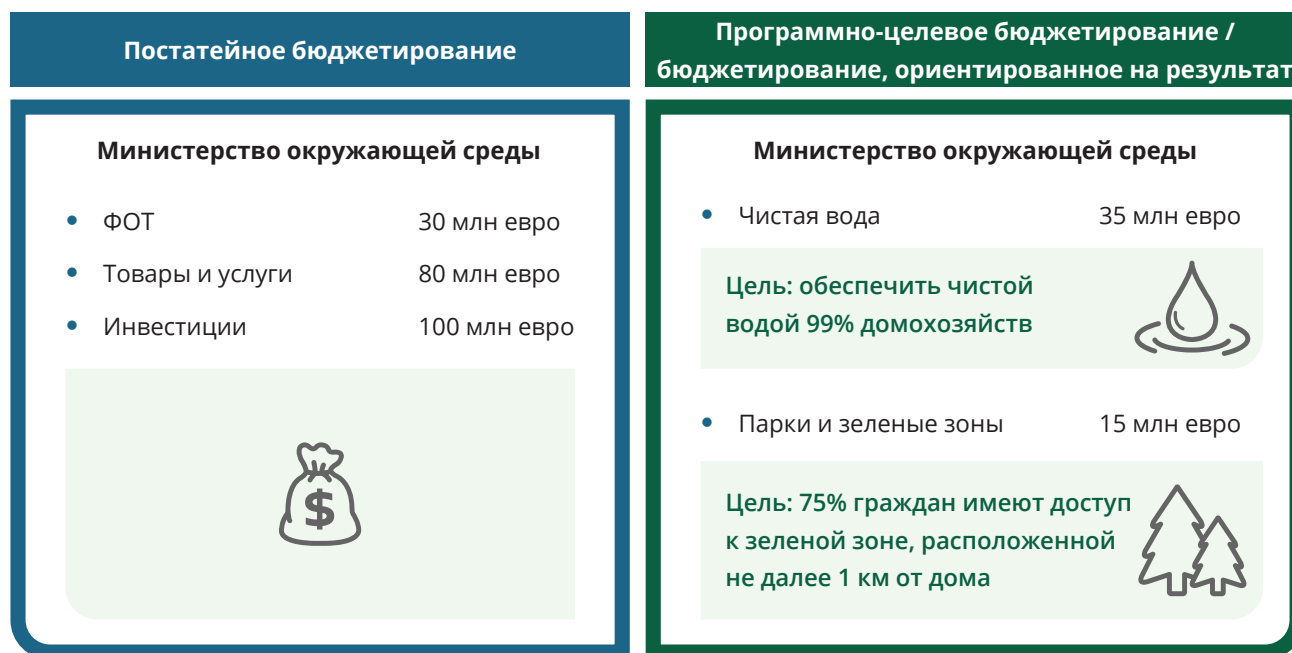
В основе Стратегии развития Словении лежат Цели в области устойчивого развития (ЦУР); при этом она отражает специфику страны. Особое внимание в Стратегии уделялось проблемам, связанным с относительно низкой

РИСУНОК 1. Модель планирования развития Словении

Источник: Презентация Кати Лаутар, генерального директора Директората по экономической и налогово-бюджетной политике Министерства финансов Словении, на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

производительностью, и проблемам, вызванным старением населения. В состав КПЭ Словении вошли ЦУР, а также дополнительные показатели, актуальные для страны. На **Рисунке 1** показана модель планирования развития в Словении, в которой во главу угла ставится благосостояние людей. КПЭ и стратегические цели правительства интегрированы со структурой и показателями программно-целевого бюджетирования.



РИСУНОК 2. Представление различных бюджетных классификаций в бюджете Словении

Источник: Презентация заместителя генерального директора Бюджетного управления Министерства финансов Республики Словения Миранды Грофф Ферьянчич на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

Структура программно-целевого бюджетирования (ПЦБ) в Словении призвана быть упорядочена за счет акцента на результатах и итогах более высокого уровня, которые имеют ключевое значение для принятия решений правительством и парламентом. Действующая в Словении классификация ПЦБ включает 24 области политики, 114 программ и 310 подпрограмм. На **Рисунке 2** показан пример представления экономической и программной классификации в бюджете страны.

Подход к ПЦБ в Болгарии, который недавно был усовершенствован, следует тому же направлению, что и в Словении, — направлен на рационализацию и укрепление связей со стратегическим планированием. На пленарном заседании докладчик от Министерства финансов Болгарии представил нормативно-правовую базу, методологию и последние изменения в сфере ПЦБ. Структура ПЦБ была оптимизирована и напрямую связывает ключевые

показатели эффективности (КПЭ) национальных и отраслевых стратегий с ПЦБ. Этот подход согласуется с Передовой практикой ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат, (БОР) и «продуктом знаний» БС *Бюджетирование, ориентированное на результат, и обзоры бюджетных расходов в странах PEMPAL: действующая практика, проблемы и рекомендации.*⁴

КПЭ следует интегрировать в структуру ПЦБ на самом высоком уровне (поскольку они обычно отражают результаты высокого уровня / долгосрочные результаты); при этом второй уровень структуры программы должен включать показатели более низкого уровня (т.е. промежуточные итоги и результаты) для измерения того, что учреждения непосредственно делают для достижения КПЭ. Министерство финансов Болгарии представило свою модель включения КПЭ из стратегических документов по ПЦБ. КПЭ отражаются на самом высоком уровне структуры ПЦБ («целевые

⁴ <https://www.pempal.org/ru/knowledge-product/бюджетирование-ориентированное-на-результат-и-обзоры-бюджетных-расходов-в-странах>



области политики»), а второй уровень структуры ПЦБ («бюджетные программы») включает промежуточные итоги и показатели результатов более высокого уровня, тем самым реализуя КПЭ и цели политики.

Информация о бюджетной программе должна, в частности, включать цели, связанные со стратегическими документами, связи с организационной структурой и показатели эффективности. На Рисунке 3 подробно показаны основные элементы бюджетных программ в Болгарии. Формат ПЦБ определяется в бюджетном документе, где представлены среднесрочные цели бюджетной организации, требующие соответствующего финансирования, расходы по бюджетным программам, которые после реализации приведут к достижению целей, а также показатели эффективности, которые включают информацию, необходимую для измерения достигнутых результатов и реализации бюджетных программ. Явная связь программной структуры Болгарии с организационной структурой страны соответствует рекомендациям ОЭСР (как обсуждалось на заседании Рабочей группы ОЭСР по эффективности и результатам в феврале 2023

РИСУНОК 3. Информация, содержащаяся в бюджетных программах в Болгарии

Описание бюджетной программы должно содержать информацию о следующем

целях программы (в основном операционных), которые должны быть связаны с достижением стратегических целей в соответствующей политической/функциональной области и способствовать этому

по всем определенным продуктам/услугам/мероприятиям должна быть проведена **калькуляция затрат, а необходимые средства для реализации** должны находиться в пределах выделенных ресурсов по бюджетной программе

показателях эффективности со справочными значениями, а также сведения о наличии и качестве данных. Показатели эффективности должны быть измеримыми и актуальными для соответствующих продуктов/услуг

организационных структурах, участвующих в программе, а также об ответственности за реализацию программы

предоставляемых в рамках программы **продуктах/услугах** (ведомственных расходах) и соответствующей деятельности по их предоставлению

внешних факторах, которые могут повлиять на достижение целей программы

Источник: Выступление Эмиля Нургуалиева, государственного эксперта отдела бюджетной политики Бюджетного управления Министерства финансов Болгарии и заместителя председателя БС, на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

года в рамках проекта Рамочного документа ОЭСР по программно-целевому бюджетированию). Отмечается, что программная классификация бюджета тесно связана с организационной структурой министерства, с конкретным назначением руководителя программы.

Другие страны – члены РЕМРАЛ, такие как Босния и Герцеговина, также в настоящее время работают над оптимизацией структур ПЦБ. Увязка стратегического планирования с программно-целевым бюджетированием является ключевой проблемой в большинстве стран РЕМРАЛ, включая Боснию и Герцеговину и Молдову (ключевых участников дискуссии на сессии по ПЦБ).

В современных системах ПЦБ и бюджетирования, ориентированного на результат, (БОР) в большинстве стран показатели эффективности используются для обоснования бюджетных решений в качестве контекстуальной информации, а не напрямую привязаны к бюджетным ассигнованиям. Учитывая сложный характер деятельности органов государственного управления и ее взаимосвязь с результатами деятельности высокого уровня, осуществлять БОР напрямую не рекомендуется. Такой подход был подтвержден в ходе обсуждений на пленарном заседании. Это также соответствует недавним рекомендациям ОЭСР и БС (см. «Рекомендуемый опыт ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат» и «продукт знаний» БС 2020 года, упомянутый ранее). Недавний этап реформы ПЦБ в нескольких странах РЕМРАЛ (таких как Болгария и Босния и Герцеговина) следует этому подходу.

ЧАСТЬ 2.

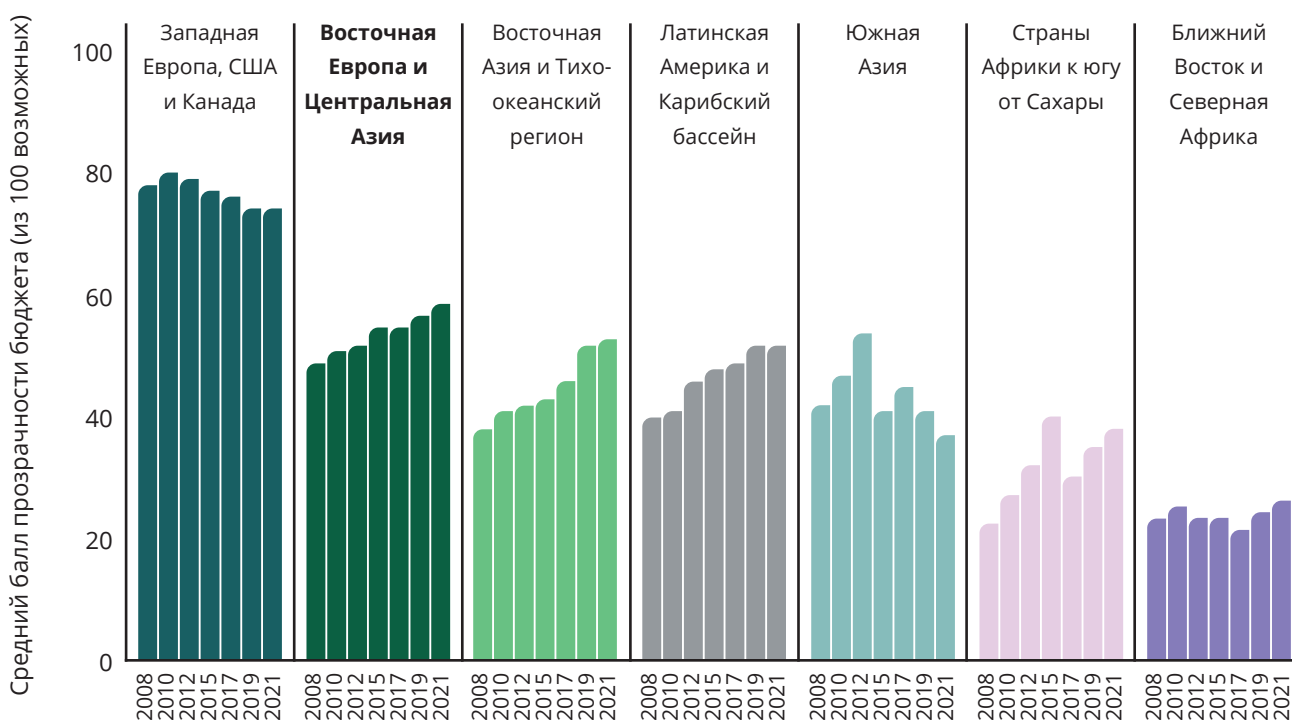
ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ОТКРЫТОСТИ БЮДЖЕТА: РЕКОМЕНДАЦИИ МБП И GIFT

В период с 2019 по 2021 год открытость бюджета на глобальном уровне оставалась довольно стабильной, несмотря на кризис, вызванный COVID-19; при этом ни одна страна в мире не соответствует минимальным стандартам МБП в отношении адекватной

подотчетности по всем трем показателям: прозрачности, надзору и участию.

Представители МБП представили результаты Обзора открытости бюджета за 2021 год и планы по проведению Обзора в 2023 году. На глобальном уровне показатель прозрачности



РИСУНОК 4. Средние региональные баллы по компоненту прозрачности из Обзора открытости бюджета, 2008-2021 гг.

Источник: Презентация Андреса Понсе, координатора программ обучения, технической помощи и сетевого взаимодействия в Международном бюджетном партнерстве (МБП) на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

составляет 46 баллов, надзора — 52 балла, а участия — 14 баллов по сравнению с контрольным показателем приемлемого уровня в 61 балл. На **Рисунке 4** показан прогресс в средних региональных показателях прозрачности с 2008 года.

Как показано на предыдущем рисунке, регион ЕЦА находится на пути к тому, чтобы стать первым регионом, достигшим порогового показателя достаточной открытости бюджета.

Этому значительному улучшению способствовала работа БС по обеспечению открытости бюджета, проделанная за последнее десятилетие. С 2008 года показатель прозрачности OBS улучшили 12 стран – членов БС (в порядке улучшения): Кыргызская Республика, Грузия, Казахстан, Азербайджан, Россия, Болгария, Албания, Турция, Украина, Хорватия, Румыния и Сербия (см. **Рисунок 5**). Среди стран PEMPAL самый высокий текущий балл у Грузии.

РИСУНОК 5. Результаты OBS 2021 года для стран PEMPAL

Страна	Прозрачность	Участие общественности	Надзор
Грузия	87	44	74
Российская Федерация	73	28	78
Болгария	71	26	61
Словения	66	11	83
Молдова	65	11	63
Словакия	65	22	56
Украина	65	39	82
Хорватия	64	17	65

Страна	Прозрачность	Участие общественности	Надзор
Казахстан	63	9	61
Румыния	63	7	43
Кыргызская Республика	62	26	61
Армения	61	6	50
Чешская Республика	60	15	83
Польша	60	22	82
Азербайджан	57	9	63
Турция	55	0	61
Албания	52	6	67
Сербия	46	2	54
Венгрия	44	0	57
Северная Македония	36	6	54
Босния и Герцеговина	32	9	57
Таджикистан	16	0	43
Среднее по региону	57	14	63

Источник: Презентация Андреса Понсе, координатора программ обучения, технической помощи и сетевого взаимодействия в Международном бюджетном партнерстве (МБП) на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

Тем не менее, в регионе РЕМПАЛ имеются значительные резервы для дальнейшего улучшения открытости бюджета.

Это относится ко всем трем основным направлениям, в первую очередь — к компоненту «участие общественности», а также к включению в бюджетную документацию информации об эффективности и информации о стратегическом влиянии бюджета на различные группы граждан. Рекомендации для стран РЕМПАЛ по дальнейшему улучшению их оценок в рамках OBS таковы: i) сделать проекты бюджета более полными (текущий средний балл составляет 55/100), ii) сделать более полной бюджетную отчетность на конец года (текущее среднее значение — 56/100), iii) публиковать полугодовой анализ бюджета (не публикуется в девяти странах; не готовится — в шести), iv) расширять участие общественности в бюджетных процессах, продолжая использовать и совершенствовать технологии, онлайн-инструменты и инновационные подходы, а также v) продолжить укрепление практики взаимного

обучения посредством активного участия в таких региональных органах, как РЕМПАЛ. Докладчик от МБП также привел примеры инновационных подходов к участию общественности, реализованных в ряде стран, включая Индонезию, Аргентину, Молдову и Южную Корею.

Важно помнить, что стоит за целью открытости бюджета, а не относиться к этой деятельности формально. В бюджетном процессе под участием общественности понимают самые разнообразные способы, посредством которых гражданское общество, деловые круги и другие негосударственные субъекты напрямую и публично взаимодействуют с правительством по налогово-бюджетным вопросам, включая налогообложение и сбор доходов, распределение ресурсов, фактические расходы и результаты, аудит и управление государственными активами и обязательствами. В выступлении представитель GIFT напомнил участникам заседания, что прозрачность (в сочетании с

адекватной бюджетной грамотностью) позволяет общественности напрямую участвовать в бюджетном планировании, что, в свою очередь, повышает подотчетность государственных должностных лиц за рациональное использование государственных ресурсов и обеспечение оптимального соотношения цены и качества. Большая подотчетность способствует улучшению результатов политики, что, в свою очередь, приводит к улучшению социальных, экономических и экологических результатов для граждан.

Есть свидетельства, что открытость в налогово-бюджетной сфере дает выгоды для бюджета.

Среди них – более высокая собираемость налогов, рост спроса на суверенный долг и снижение стоимости заимствований, сокращение масштабов неверного распределения ресурсов и меньшее количество случаев «узурпации государства», повышение подотчетности, более плотный общественный контроль государственных учреждений, а также улучшение результатов развития с точки зрения убедительности бюджета. Эти результаты приводятся в исследовании GIFT (*Когда открытые бюджеты меняют жизнь: прогресс и следующие шаги в исследовании открытости в налогово-бюджетной сфере (2022)*).⁵ Принципы GIFT по участию общественности в налогово-бюджетной политике показаны на **Рисунке 6**.

Технологии могут способствовать более эффективной, прозрачной, справедливой и действенной налогово-бюджетной политике.

Доступность инновационных цифровых инструментов, способствующих открытости бюджета, постоянно расширяется. К ним относятся адаптируемые/настраиваемые инструменты с открытым исходным кодом, которые представил докладчик от GIFT, такие как Decidim (используется в Барселоне), YourPriorities (используется в Рейкьявике) и Consul (используется в Мадриде,

Вюрцбурге, Порту-Алегри и т.д.). Цифровые инструменты могут применяться для раскрытия и распространения информации и (открытых) данных, консультаций с общественностью, консультаций по законодательству, совместного бюджетирования, мониторинга проектов и сбора жалоб/отзывов. На **Рисунке 7** показаны примеры участия общественности в бюджетном цикле с использованием цифровых инструментов. В выступлении от GIFT также были представлены несколько примеров современной передовой практики в области участия общественности, включая опыт Бенина, Грузии, Канады, Нигерии, Перу, Филиппин, Южной Африки и США.

Члены БС из Узбекистана и Хорватии возглавили дискуссию на сессии, посвященной открытости бюджета; они обсудили презентации МБП и GIFT и представили обновленную информацию о реформах в своих странах. Среди вопросов, вынесенных на рассмотрение, были участие общественности на уровне центрального правительства и ОМСУ, а также то, как из-за выборов в стране бюджетные документы были приняты с задержкой, что в случае некоторых стран PEMPAL привело к снижению баллов OBS.

⁵ <https://fiscaltransparency.net/fiscal-openness-research-2022/>

РИСУНОК 6. Принципы GIFT касательно участия общественности в налогово-бюджетной политике

Облегчать участие общественности в целом путем распространения полной налогово-бюджетной информации и всех других актуальных данных в форматах и с использованием механизмов, которые легко доступны для всех, доступны для понимания и использования, повторного использования и преобразования, а именно – в формате открытых данных.



Предоставлять полную информацию о целях, областях, ограничениях, процессах и сроках каждой встречи, а также ожидаемых и фактических результатах участия общественности, и учитывать их.



Активно использовать разнообразные механизмы, чтобы охватывать граждан и негосударственные структуры, включая традиционно уязвимые и социально изолированные группы и отдельных лиц, а также голоса, к которым редко прислушиваются, исключая дискриминацию по признаку национальности, расы, этнического происхождения, религии, пола, сексуальной ориентации, инвалидности, возрасту или кастовой принадлежности; и рассматривать общественные вклады на объективной основе, независимо от их источника.



Разрешать (и поддерживать) отдельным лицам и сообществам, в том числе тем, кого это непосредственно затрагивает, выражать свои интересы по-своему и выбирать средства взаимодействия, которые они предпочитают, признавая при этом, что могут существовать группы, у которых есть право выступать от имени других.



Выделять достаточное время в бюджетном и политическом циклах, чтобы общественность могла внести вклад на каждом этапе; взаимодействовать на раннем этапе, пока ряд вариантов еще открыт; и, где это желательно, предусмотреть более одного раунда встреч.



Предоставлять всю соответствующую информацию при каждом взаимодействии с общественностью, информировать и широко освещать ключевые цели, варианты и компромиссы политики, определять потенциальные социальные, экономические и экологические последствия с учетом различных точек зрения; обеспечивать своевременную и конкретную реакцию на общественное мнение и то, как оно было включено или не включено в официальную политику или рекомендации.



Использовать механизмы взаимодействия соразмерно масштабу и влиянию проблемы или политики.



Все государственные и негосударственные структуры должны осуществлять постоянное и регулярное взаимодействие для постепенного расширения обмена знаниями и взаимного доверия; институционализировать участие общественности там, где это необходимо и эффективно; регулярно анализировать и оценивать опыт для улучшения будущего взаимодействия.



Обеспечить, чтобы механизмы общественного участия и вовлечения граждан дополняли и повышали эффективность существующих систем управления и подотчетности.



Все государственные и негосударственные структуры, участвующие в деятельности по привлечению общественности, должны проявлять открытость относительно своей миссии, интересов, которые они стремятся продвигать, и того, кого они представляют; соблюдать любые согласованные правила для участия и сотрудничать для достижения целей взаимодействия.

РИСУНОК 7. Примеры участия общественности в бюджетном цикле



Источник: Презентация Хуана Пабло Герреро, директора Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT) на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

ЧАСТЬ 3.

ПОДДЕРЖКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА ПОСРЕДСТВОМ УГФ: ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ PEFA CLIMATE И ОПЫТ ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

PEFA Climate — удобная стандартная методология для оценки того, насколько хорошо системы УГФ способны поддерживать реализацию государственной политики в области борьбы с изменением климата. В ее основе лежит Рамочная программа PEFA; оценка осуществляется по просьбе правительства и проводится совместно специалистами в области УГФ и изменения климата. О подходе и методологии PEFA Climate рассказал руководитель Секретариата PEFA. Данный инструмент оценки был разработан в 2020 году, и к настоящему времени проведено несколько пилотных оценок.



Оценка PEFA Climate может проводиться в комплексе (PEFA+ или PEFA++) или независимо. Ключевые элементы оценки включают в себя вводный вопросник, на основе которого выводится «страновой профиль изменения климата». В оценке описывается контекст изменения климата в стране, ее стратегические приоритеты и

международные обязательства. Оценка включает в себя три результата, семь основных компонентов, 14 показателей и 29 измерений. Показатели эффективности охватывают весь бюджетный цикл и дезагрегируются по измерениям. Методология подсчета баллов и показатели приведены на **Рисунке 8.**

РИСУНОК 8. Показатели оценки PEFA Climate и методология подсчета баллов

A	Анализ последствий для климата интегрирован в соответствующие институты, процессы или системы УГФ
B	Анализ последствий для климата частично интегрирован в соответствующие институты, процессы или системы УГФ
C	Предприняты первоначальные усилия по интеграции анализа последствий для климата в соответствующие институты, процессы или системы УГФ
D	Эффективность ниже базового уровня

Каждый аспект оценивается отдельно. Метод агрегирования – M2 для всех показателей

ПОКАЗАТЕЛИ	
CRPFM-1 Увязка бюджета со стратегиями борьбы с изменением климата	CRPFM-9 Администрирование доходов с учетом климатических факторов
CRPFM-2 Отслеживание расходов, связанных с борьбой с изменением климата	CRPFM-10 Соответствие расходов, связанных с борьбой с изменением климата
CRPFM-3 Бюджетный циркуляр	CRPFM-11 Механизм бюджетной децентрализации с учетом климатических факторов
CRPFM-4 Законодательный контроль	CRPFM-12 Информация о результатах деятельности с учетом климатических факторов
CRPFM-5 Управление государственными инвестициями с учетом климатических факторов	CRPFM-13 Оценка с учетом климатических факторов
CRPFM-6 Управление нефинансовыми активами с учетом климатических факторов	CRPFM-14 Итоговые расходы на мероприятия, связанные с борьбой с изменением климата
CRPFM-7 Обязательства, связанные с борьбой с изменением климата	
CRPFM-8 Закупки с учетом климатических факторов	

Источник: Презентация Шриниваса Гуразады, руководителя Секретариата Программы оценки государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA), на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

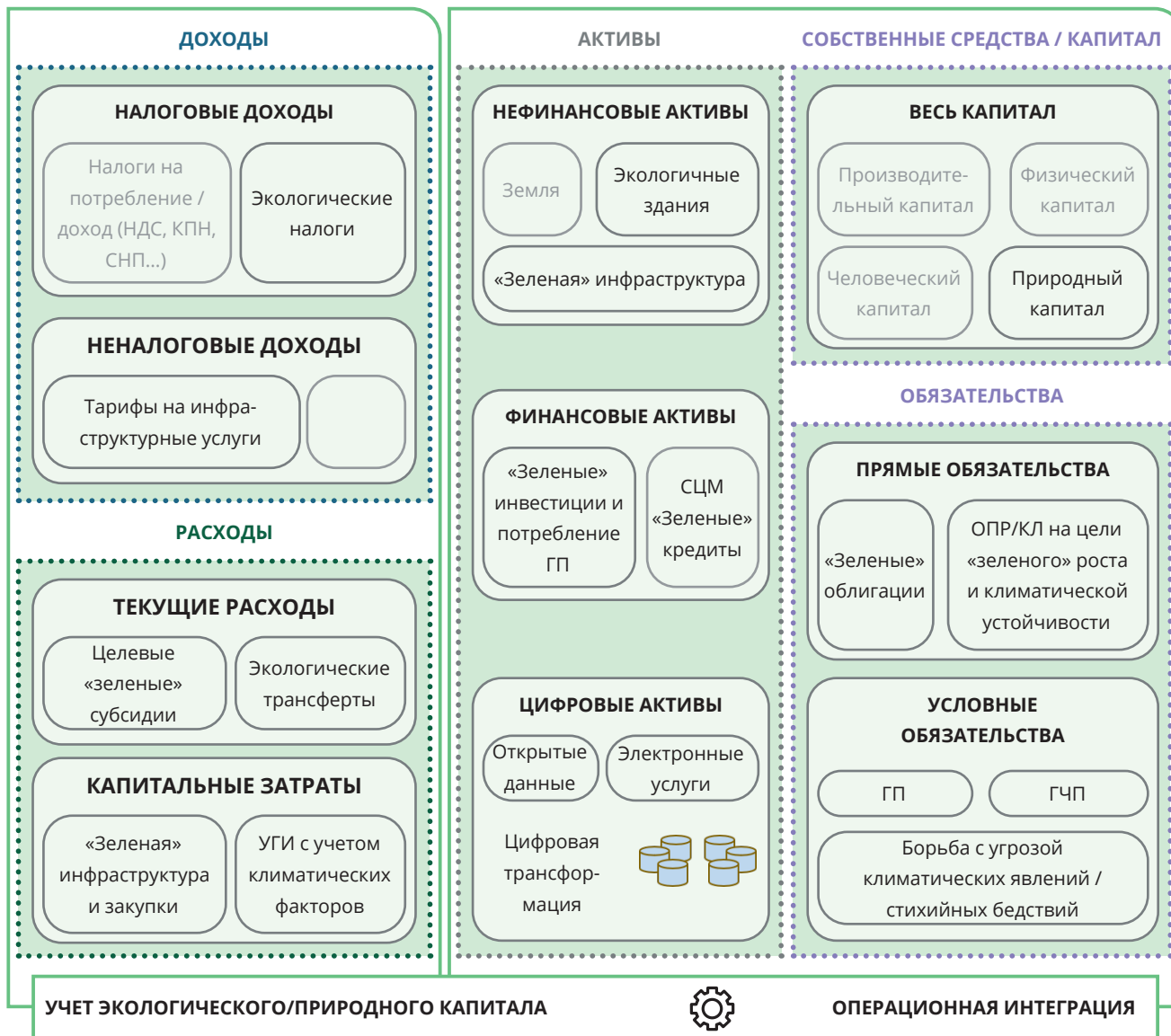
Были обсуждены роли в процессе проведения оценки PEFA Climate. Роль Секретариата PEFA включает в себя обучение, консультирование представителей правительства и членов группы по оценке, а также контроль качества. В обязанности правительства входит надзор за группой, выполняющей оценку PEFA Climate, сбор данных, организация технических встреч и экспертная оценка. Группа по оценке собирает информацию, проводит перекрестную проверку, составляет отчеты и представляет выводы. К настоящему времени такие оценки в порядке эксперимента были проведены в Коста-Рике, Эфиопии, Руанде и Самоа. Участники отметили, что имеются и другие инструменты оценки, связанные с климатом, в частности комплексный инструмент С-РiМА, разработанный МВФ и применявшийся более чем в 80 странах.

Восточная Азия — регион, который терпит значительный ущерб от экстремальных погодных явлений. Он играет решающую роль в глобальном «зеленом переходе» и предпринимает все большие усилия в части борьбы с изменением климата, в том числе за счет мер в области УГФ. С презентацией о «зеленом» и климатическом финансировании в Восточной Азии выступили представители Бюджетного сообщества (БС) Сети управления государственными финансами в Азии (PEMNA).

Были рассмотрены меры, направленные на «экологизацию» доходов, расходов, активов и обязательств. Были представлены конкретные примеры стран (из Азии и других регионов) в реализации мер налогово-бюджетной политики, направленных на решение экологических проблем. На **Рисунке 9** показаны элементы государственного баланса, которые могут включать меры по реагированию на изменение климата / «зеленые» меры.

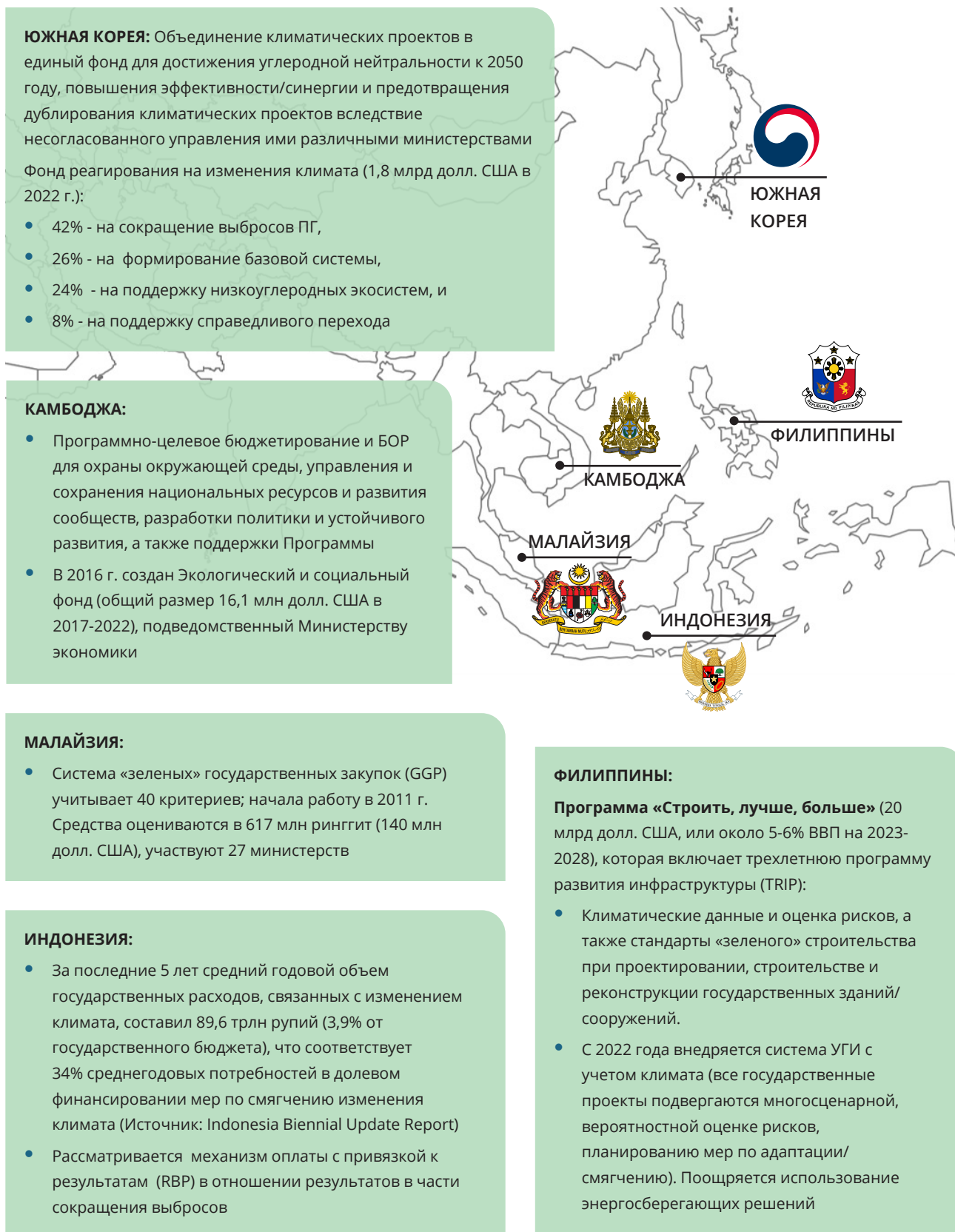
Члены БС проявили особый интерес к приведенным на совещании примерам ответных мер налогово-бюджетной политики для решения экологических проблем. Эти меры включали в себя налоговые льготы / сборы / субсидии, бюджетные трансферты, направленные на активизацию участия субнациональных органов власти, инновационное финансирование, климатическую маркировку бюджета, экологические налоги, объединение климатических проектов в единый фонд, специализированные системы ПЦБ и БОР, «зеленые» закупки, а также «зеленое» финансирование и финансирование на случай рисков стихийных бедствий. Некоторые примеры «зеленых» расходов в регионе PEMNA приведены на **Рисунке 10**.

РИСУНОК 9. «Экологизация» общегосударственного баланса



Источник: Презентация Кен Хон Ву, старшего специалиста Всемирного банка по вопросам государственного управления и руководителя проекта «Сеть управления государственными финансами в Азии» (PEMNA), на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

РИСУНОК 10. Меры по экологическим расходам в регионе PEMNA



Источник: Презентация Кен Хон Ву, старшего специалиста Всемирного банка по вопросам государственного управления и руководителя проекта «Сеть управления государственными финансами в Азии» (PEMNA), на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

ЧАСТЬ 4.

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ РАСТУЩЕГО ДАВЛЕНИЯ НА РАСХОДЫ В СЕКТОРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: РЕКОМЕНДАЦИИ ОЭСР И ВСЕМИРНОГО БАНКА КАСАТЕЛЬНО ИНСТРУМЕНТОВ ОЦЕНКИ СЕКТОРА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Укрепление системы обзоров бюджетных расходов может помочь в решении проблемы, связанной с растущим давлением на расходы в секторе здравоохранения. Эта система была представлена Отделом государственного управления и бюджетирования ОЭСР. Обзоры бюджетных расходов (ОБР) — это инструмент систематического анализа существующих расходов государства. Они широко используются в странах ОЭСР и дополняют механизмы ПЦБ и БОР.

Благодаря ОБР правительства могут: i) управлять совокупным уровнем расходов, ii) согласовывать бюджет со стратегическими приоритетами и iii) повышать эффективность и результативность программ и мер политики. Обзоры нашли широкое применение — особенно в странах ОЭСР — в качестве основного инструмента для определения приоритетных направлений и перераспределения расходов.

Системы здравоохранения не могут поддерживать текущий уровень расходов в долгосрочной перспективе, не создавая значительной нагрузки на государственные бюджеты. В странах ОЭСР динамика расходов на здравоохранение, как правило, опережает темпы экономического роста. Чтобы профинансировать увеличение расходов на здравоохранение, странам ОЭСР к 2040 году потребуется направлять на эти цели 20% своих доходов, что на 5 процентных пунктов больше, чем в 2018 году. Варианты финансирования дополнительных потребностей сектора здравоохранения показаны на **Рисунке 11**.

В условиях бюджетных ограничений обзоры бюджетных расходов могут помочь: определить бюджетные возможности для решения возникающих первоочередных вопросов в области здравоохранения, перераспределять расходы из менее приоритетных секторов и добиваться повышения эффективности сектора здравоохранения. В ходе заседания была

представлена передовая практика ОЭСР в области ОБР, а также опыт проведения таких обзоров в секторе здравоохранения в странах ОЭСР, таких как Нидерланды и Ирландия (см. **Рисунок 12**).

Еще одним полезным инструментом для оценки УГФ в секторе здравоохранения является Обзор государственных расходов (ОГР) Всемирного банка. Ведущий экономист Всемирного банка в области здравоохранения пояснил, что в этих обзорах содержится финансовый анализ расходов и ресурсов государственных учреждений страны, а также других аспектов, таких как эффективность и справедливость расходов на здравоохранение. Таким образом, в секторе здравоохранения в рамках ОГР изучают распределение государственных услуг среди населения, эффективность государственных программ, влияние государственных расходов на справедливость, узкие места в планировании и исполнении бюджета, а также согласование стратегического планирования и бюджетирования.

РИСУНОК 11. Возможные варианты финансирования потребностей сектора здравоохранения в краткосрочной перспективе

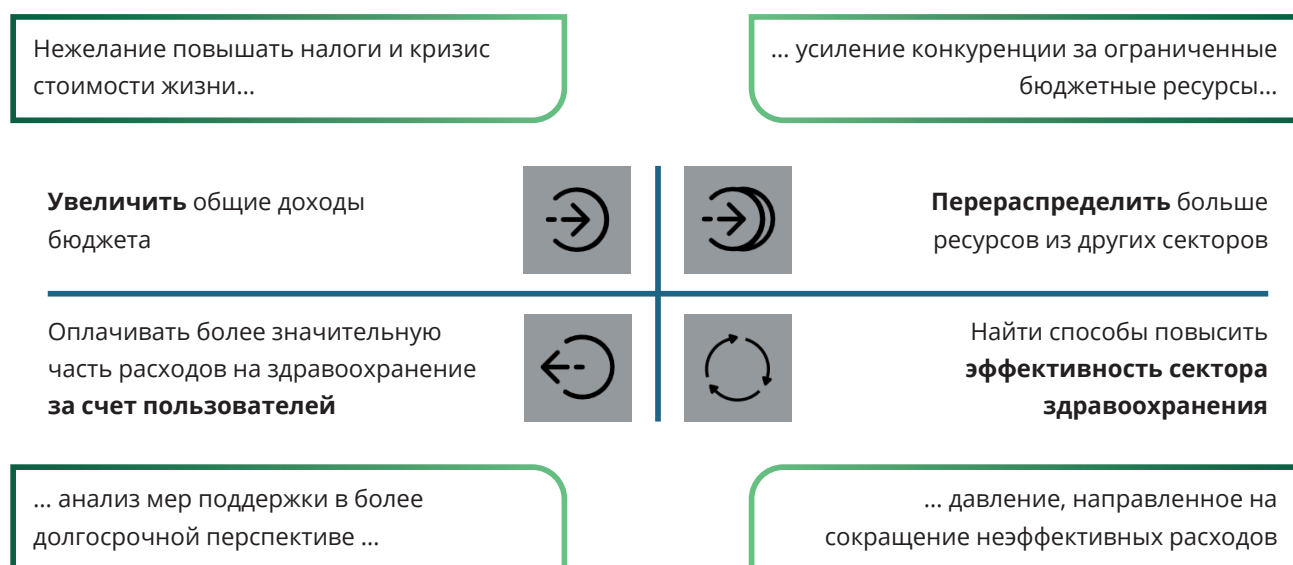


РИСУНОК 12. Примеры ОБР в секторе здравоохранения в странах ОЭСР



Источник: Презентация Эндрю Парка, аналитика Отдела государственного управления и бюджетирования ОЭСР, на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

Были рассмотрены примеры ОГР, которые проводились в секторе здравоохранения, включая 11 исследований в странах – членах БС. Охват таких ОГР показан на Рисунке 13.

При проведении ОГР в секторе здравоохранения имеются трудности и ограничения. Среди них отсутствие адекватных информационных систем и данных о показателях здравоохранения, производительности

РИСУНОК 13. Охват ОГР Всемирного банка в секторе здравоохранения стран ЕЦА



Источник: Презентация Дрисса М. Зин-Эддин Эль-Идриси, ведущего экономиста Всемирного банка в области здравоохранения, на ежегодном пленарном заседании БС 2023 г. в марте 2023 года в Любляне.

медицинских центров и больниц, фармацевтических расходных материалах и ценах, а также различия в определениях и масштабах государственных расходов в секторе здравоохранения (что считать расходами – обязательства, подтверждения, санкции на совершение платежей или собственно платежи). Роль ОГР в области здравоохранения в диалоге по вопросам политики включает в себя выявление дополнительных исследований, необходимых для разработки научно обоснованной политики в области здравоохранения, предоставление технических консультаций по вопросам УГФ в секторе здравоохранения, предоставление консультаций по реформам системы здравоохранения и определение областей потенциальной дополнительной поддержки со стороны Всемирного банка, включая мероприятия, направленные на оказание помощи странам в продвижении Повестки в области всеобщего охвата услугами здравоохранения. Также были обсуждены сходства и различия между ОГР в секторе здравоохранения и счетами здравоохранения (SHA 2011), и сделан вывод о целесообразности строгой стандартизации.

ЗАКЛУЧЕНИЕ

Тематические презентации пленарного заседания (кратко изложенные в предыдущих главах настоящего документа) и презентации о рабочих группах БС легли в основу работы в дискуссионных группах, посвященной планированию будущей деятельности БС.

В рамках дискуссионных групп были собраны мнения стран-членов относительно тем, представляющих для них первоочередной интерес; эта информация будет использована при планировании мероприятий БС в 2024 финансовом году. Члены сообщества предложили для рассмотрения БС в следующем периоде 13 тем в области программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, и 12 тем в области открытости бюджета.

Ричард Аллен, советник БС по стратегическим вопросам, выступил с заключительным словом, отметив, что трехдневное заседание было очень продуктивным и интересным, с насыщенной дискуссией. Он напомнил

об интересных презентациях, сделанных представителями государственных органов из стран региона, МБП, GIFT, Секретариата PEFA, PEMNA, ОЭСР и Всемирного банка. Г-н Аллен также отметил, что презентации результатов деятельности рабочих групп (Рабочей группы по программно-целевому бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат, и Рабочей группы по бюджетной грамотности и прозрачности) показали, что работа БС очень продуктивна.

Г-н Аллен подчеркнул, что групповые дискуссии участников были весьма интересными и живыми, в результате чего были предложены новаторские и интересные темы, и в дополнительных комментариях он особо остановился на некоторых из предложенных идей. Одной из тем, которую он отметил, стала маркировка бюджета. Существует явный интерес к маркировке определенных категорий государственных



расходов, особенно связанных с охраной окружающей среды и борьбой с изменением климата, а также с обеспечением гендерного равенства. Вместе с тем, принимая во внимание значительные ресурсы, которые потребуются, и потенциальное отвлечение внимания от других не менее приоритетных областей расходов, следует проявлять осторожность при попытках акцентировать внимание только на одном аспекте (таком как климатическая маркировка расходов). Что касается ЦУР, то, учитывая значительный дефицит финансирования, характерный для большинства стран, можно было бы изучить инновационные подходы в части финансирования мер, направленных на достижение ЦУР. В рамках тематики открытости бюджета было бы важно изучить, как бюджет влияет на различные регионы, группы доходов и другие демографические или социальные категории (например, инвалидов или молодежь). В частности, важно, чтобы такая информация была представлена в бюджетных документах в понятной и прозрачной форме, в том числе в «бюджетах для граждан». Г-н Аллен также подчеркнул важность повышения осведомленности граждан в вопросах налогово-бюджетной политики и бюджетных решениях. Как правило, осведомленность в этих вопросах среди многих категорий граждан и налогоплательщиков во всем мире очень низка. Следует обратить внимание на типы обучающих программ для различных категорий населения (например, журналистов, молодежи, безработных или инвалидов и т.д.). Следует также тщательно продумать механизмы реализации такого обучения (например, силами государства, на базе школ, учебных заведений и т.д.).

По окончании пленарного заседания прошло заседание Исполнительного комитета БС; в ходе него состоялось обсуждение и обобщение собранных приоритетных тем, чтобы вынести темы, вызвавшие наибольший интерес, на голосование членов Исполкома. Предложенные

темы во многом дублировали друг друга и/или имели общие черты. В связи с этим для каждой из широких тематических областей деятельности рабочих групп было сформулировано по три объединенные темы.

Приведенные ниже темы были разосланы членам БС после пленарного заседания для голосования в рамках онлайн-опроса.

Темы, связанные с ПЦБ/БОР:

1. Увязка стратегического планирования с бюджетным планированием
2. Интеграция маркировки бюджета в программно-целевое бюджетирование (напр., «зеленое», гендерное, бюджетирование ЦУР и т. д.)
3. Роли разных организаций в обеспечении адресности и оценке эффективности бюджетных программ.

Темы открытости бюджета:

1. Меры по обеспечению открытости бюджета, направленные на разные категории населения, включая материалы «бюджета для граждан», меры по обеспечению бюджетной грамотности и участия общественности
2. Рекомендации по всеобъемлющему детальному содержанию и структуре бюджетной документации / пояснительных документов
3. Рекомендации по вовлечению общественности на этапах, предшествующих разработке бюджетной политики, в дополнение к этапу планирования бюджета.

