



Общее руководство по увязке стратегического планирования и бюджетирования

Июнь 2024 г.

Copyright © 2024 PEMPAL БС

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

PEM**PAL**

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

www.pempal.org



Бюджетное сообщество (БС)

И: BCOP@pempal.org



Содержание

Выражение признательности	2
Резюме	3
ВВЕДЕНИЕ	7
ЦЕЛЬ	9
МЕТОДОЛОГИЯ	9
ОХВАТ	10
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: АНАЛИЗ	11
СОПОСТАВЛЕНИЕ ПЛАНИРОВАНИЯ И БЮДЖЕТИРОВАНИЯ	21
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ	22
ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: АНАЛИЗ	30
ПЛАНИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: АНАЛИЗ	33
ВАРИАНТЫ ОРГАНИЗАЦИИ	36
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВНЕДРЕНИЮ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА	39
СООБРАЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ	43
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	44
Приложение А. Примерный шаблон отраслевых стратегических планов	45
Приложение В. Обобщенный шаблон годовых планов деятельности	51
Приложение С. Заявление о стратегических изменениях в бюджете, Швеция	59



Выражение признательности

Продукт знаний разработан Практикующим сообществом по бюджету (БС) сети REMPLAL (Сообщество по взаимному изучению и обмену опытом в управлении государственными финансами). Решение о разработке продукта знаний и о его содержании было принято и осуществлено руководством Исполнительного комитета БС.

Исполнительный комитет БС выражает благодарность за подготовку данной работы ресурсной команде БС при поддержке Всемирного банка (Ирина Щербина, координатор ресурсной команды БС; Айвор Бизли, консультант и основной автор; Ричард Аллен, советник по стратегическим темам; Наида Чаршимамович Вукотич, член ресурсной команды БС; и Кора Рейхардт, дизайнер).

Исполнительный комитет выражает благодарность за информацию и материалы, предоставленные членами БС Эмилем Нургалиевым из Министерства финансов Болгарии, Алией Алевич из Федерального министерства финансов Боснии и Герцеговины и Айнурой Бакайбаевой из Министерства экономики и финансов Узбекистана, а также за материалы, предоставленные Йоонасом Паренсоном и Энекенем Липпом из Министерства финансов Эстонии, Аушрой Колпаковиене из Министерства финансов Литвы, Флоор де Ягер из Министерства финансов Нидерландов, Дейдрре Коллинз из Департамента государственных расходов и реформ Ирландии, а также Альфрун Трюгвадоттир, Индре Бамбалайте и Анне Келлер из Отдела государственного управления и бюджетирования Директората ОЭСР по государственному управлению.

Исполнительный комитет также благодарен за комментарии и замечания, высказанные рецензентами, включая членов БС.



Данные оценок PEFA и обследований ОЭСР свидетельствуют, что связь между стратегическим планированием и бюджетированием является слабым местом в бюджетной практике во всех странах мира.

Эта проблема также нашла отражение в озабоченности представителей министерств финансов, которые на протяжении нескольких лет участвовали в деятельности Бюджетного сообщества PEMPAL, и стала поводом для написания данной работы.

Цель настоящего документа — определить принципы и примеры передовой практики.

Принципы бюджетного управления ОЭСР, инструмент оценки государственных расходов и финансовой подотчетности PEFA и исследование «Передовой опыт ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат» содержат некоторые принципы, однако они носят общий характер, и поэтому цель настоящей записки — предоставить более подробные рекомендации, а также наглядные примеры, взятые из практики широкого круга стран.

Укрепление связей между стратегическим планированием и бюджетированием требует изменений в обоих процессах.

И стратегическое планирование, и бюджетирование направлены на то, чтобы помочь правительству достичь важных целей, будь то эффективное и действенное предоставление услуг или проведение серьезных реформ. При этом данные процессы имеют принципиально разную природу, а изначально присущая напряженность во взаимоотношении планирования и бюджетирования необходима и может обеспечить конструктивный эффект. Планирование ориентировано на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а бюджетирование — на очень краткосрочную. При планировании задаются вопросом: «Какие ресурсы нам нужны для достижения целей?», в то время как при

составлении бюджета — «Какой наилучший результат можно получить с теми ресурсами, которыми мы располагаем?». Планирование обычно сосредоточено на том, как достичь ограниченного набора приоритетов политики, которые носят преходящий характер и приводят к изменениям, в то время как бюджетные программы и бюджетные обязательства имеют всеобъемлющий характер и стабильны в долгосрочной перспективе. Эти обстоятельства естественным образом ограничивают степень возможной или желательной интеграции двух процессов.

В последние десятилетия правительства стран - членов ОЭСР и стран - участниц PEMPAL провели схожие реформы, призванные придать процессу бюджетирования более стратегический характер, отходя от традиционных приростных подходов к составлению бюджета по принципу «снизу вверх». К числу инструментов стратегического бюджетирования, получивших широкое распространение на международном уровне, относятся:

- среднесрочные бюджетные рамки (MTFF), которые поддерживают общую стратегию экономического развития правительства;
- среднесрочное планирование бюджетных расходов (MTEF), которое обеспечивает перспективные оценки бюджета, позволяющие министерствам строить долгосрочные планы;
- бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), когда выделение ресурсов увязывается с целями правительства на уровне программ и мероприятий;
- обзоры бюджетных расходов (ОБР), которые могут быть использованы для перераспределения или высвобождения средств, чтобы увязать их со стратегическими приоритетами правительства;

- предварительная оценка, которая служит фильтром для предлагаемых новых расходов.

Стратегическое планирование также претерпевает изменения, хотя здесь не отмечается последовательных международных тенденций, характерных для процессов бюджетирования.

В последние годы наблюдается общее возрождение интереса к национальному планированию в связи с различными кризисами, включая финансовый кризис 2008 года, пандемию COVID, конфликты и необходимость достижения сложных межотраслевых целей, таких как цифровизация правительства, обеспечение экологической устойчивости и благополучия. Это дает основания для оптимизма в отношении того, что возобновление усилий правительств, направленных на более тесную увязку стратегического планирования и бюджетирования, может увенчаться успехом. Несмотря на эти меры, данные обследований ОЭСР и оценок PEFA показывают, что такая связь между планированием и бюджетированием остается слабым местом в бюджетной практике многих стран, требуя дальнейшего анализа и проведения реформ.

Сложно выделить какую-либо страну, где бы использовался идеальный подход; вместе с тем, несколько стран, рассмотренных в рамках данного исследования, предлагают практические, хотя и единичные, примеры того, как соответствующие принципы могут быть реализованы на практике. Например, в Боснии и Герцеговине присутствует координация между стратегическим планированием на национальном уровне и среднесрочными бюджетными прогнозами; в Ирландии достигнут прогресс в увязке рамок стратегического планирования и бюджетирования с периодом полномочий избранного правительства; в Болгарии идет процесс регулирования рамок стратегического планирования для упрощения увязки со среднесрочными налоговыми и бюджетными прогнозами; Эстония успешно объединила среднесрочное планирование и бюджетирование в рамках Стратегии государственного бюджета; в Южной Африке разработан механизм для увязки стратегического планирования и бюджетирования; в Чили

разработана эффективная система оценки и отбора новых проектов с учетом стратегических целей до того, как эти проекты будут включены в бюджет.

Ключевые элементы типового подхода, предложенного в данном отчете:

- **Правительство обеспечивает законодательную и институциональную базу для увязки процессов стратегического планирования и бюджетирования в среднесрочной перспективе.** В ней определены ключевые стратегические документы и процессы, которые необходимо увязать между собой, даны рекомендации по содержанию документов для облегчения их согласования и определены график и процессы, посредством которых осуществляется такая увязка.
- **Последовательный и ограниченный набор стратегических планов, связанных с ключевыми бюджетными процессами.** Среди них среднесрочный план национального уровня, в идеале охватывающий период действия полномочий администрации (3–5 лет), и отраслевые стратегии для каждого отраслевого министерства или ведомства. В зависимости от существующих институциональных механизмов, к основному списку могут быть добавлены другие стратегии, например национальная инфраструктурная стратегия или требования к стратегическим документам, предусмотренные Договором о финансовой стабильности ЕС. Другие стратегии, важные на отраслевом уровне, должны быть упомянуты в бюджетных документах отдельных министерств.
- **Среднесрочные национальные планы развития ограничены среднесрочными бюджетными рамками, что ограничивает круг вопросов, включаемых в национальный план.** Инициативы, включенные в среднесрочный план национального развития, должны быть оценены по стоимости; также должны быть определены источники финансирования. Для целей планирования может быть полезным включение различных сценариев (например, базового, высокого и низкого), с учетом

возможного добавления новых мероприятий или программ в зависимости от наличия финансирования в последующие годы.

- **Для пересмотра приоритетности расходов в соответствии с целями стратегического планирования используются обзоры бюджетных расходов.** Выбор областей и целей обзора бюджетных расходов (ОБР) должен соответствовать стратегическим целям правительства. Комплексный/всеобъемлющий ОБР в начале срока полномочий правительства представляется полезным инструментом для выявления экономии и перераспределения ресурсов в поддержку новых стратегических приоритетов. Также полезными инструментами для перераспределения средств внутри секторов в поддержку стратегических целей правительства являются скользящие программы целевых/выборочных ОБР.
- **Среднесрочное планирование бюджетных расходов (МТЕФ) задает бюджетные параметры для разработки среднесрочных отраслевых планов.** Отраслевые стратегические планы должны быть подготовлены с учетом объемов средств, предусмотренных МТЕФ. Как и в случае с национальными планами развития, отраслевые планы необходимо оценить с точки зрения затрат и определить источники их финансирования. Для целей планирования может быть полезным включение различных сценариев (например, базового, высокого и низкого), с учетом возможного добавления новых мероприятий или программ в зависимости от наличия финансирования в последующие годы. Планируемые новые мероприятия, политики и программы должны быть рассчитаны по стоимости, оценены с точки зрения стратегических целей и определены в качестве приоритетных для включения в стратегический план.
- **Изменения в распределении ресурсов и новые расходы обосновываются исходя из того, как они способствуют достижению стратегических целей.** Базовую дисциплину может обеспечить использование шаблонов, связывающих предложения по расходам с целями и показателями в стратегических документах. Аналогичным

образом, дополнительные заявления в бюджете, объясняющие перераспределение ресурсов в среднесрочной перспективе, помогают объяснить, как бюджетный процесс поддерживает приоритеты политики правительства.

- **В многолетних бюджетах, ориентированных на результат, которые готовятся отраслевыми министерствами и ведомствами, цели стратегического плана согласовываются с имеющимися ресурсами.** Должностные лица, ответственные за составление бюджета, в конечном итоге несут ответственность за согласование амбиций правительства и имеющихся бюджетных ресурсов. Именно здесь бюджетирование по принципу «сверху вниз» встречается с бюджетированием, идущим снизу вверх. Если бюджетные ограничения не позволяют полностью реализовать стратегические цели, это должно найти отражение в отклонениях (или корректировках) в целевых показателях эффективности.
- **Если несколько программ расходов поддерживают одни и те же сквозные стратегические цели, они увязываются при представлении бюджета и координируются в процессе реализации.** Многие из наиболее приоритетных стратегических целей правительства носят сквозной характер. В качестве примера можно привести борьбу с изменением климата, создание цифрового правительства, обеспечение благосостояния и гендерного равенства. Одним из способов решения этой задачи является группировка программ по «задачам» или «областям политики». Координация программ также необходима на этапах разработки, составления бюджета и реализации, чтобы избежать пробелов и дублирования. Важную роль в обеспечении согласованности программ играют Министерство финансов и «центр правительства» (*Center of Government, CoG* — организация или группа организаций, которые оказывают непосредственную поддержку главе исполнительной власти (президенту или премьер-министру) в руководстве правительством. В зависимости от определения (по структуре или по функциям)

может подразумевать секретариат кабинета министров, администрацию президента, аппарат/канцелярию премьер-министра, а также включать в себя министерства планирования, межведомственные комитеты и бюджетные управления. [Прим. перев.], в том числе благодаря созданию межведомственных координационных механизмов.

- **Долгосрочные капитальные инвестиции связаны с целями стратегического плана через план государственных инвестиций на национальном уровне или отраслевой инвестиционный план.**

Процесс планирования капитальных вложений должен включать процессы предварительной оценки, которые позволяют отфильтровать и определить приоритетность инвестиций с учетом их вклада в достижение целей, поставленных в национальных и отраслевых стратегических планах. При составлении списка новых вариантов расходования средств с учетом их приоритетности также будут важны и другие соображения, такие как анализ затрат и выгод.

Предлагаемые выше методы должны быть адаптированы к условиям в разных странах с учетом сложившихся институциональных функций и обязанностей, которые особенно

разнообразны в отношении планирования.

Одно из ключевых различий — между странами с централизованной функцией планирования (которое осуществляется, например, в «центре правительства» или в центральном бюджетном органе (ЦБО)) и странами, где стратегическое планирование полностью отнесено к компетенции министерств и ведомств. Другое, организационное, — между странами, в которых существуют отдельные процессы бюджетирования капитальных и текущих расходов (так называемое двойное бюджетирование), и странами, в которых эти два процесса объединены.

Внедрение этих подходов также должно быть адаптировано с учетом возможных ограничений в плане потенциала.

Успех внедрения может зависеть от повышения качества и надежности отдельных элементов систем стратегического планирования и бюджетирования, данных и информационных систем, поддерживающих планирование и бюджетирование, а также от квалификации государственных служащих. При всей важности эти вопросы являются специфическими для каждой страны и поэтому выходят за рамки данного исследования.



Введение

Данный доклад был подготовлен в ответ на просьбу представителей Бюджетного сообщества РЕМПАЛ, которые определили слабую связь между стратегическим планированием и бюджетированием как одну из ключевых проблем, влияющих на успешное внедрение программно-целевого бюджетирования (ПЦБ) и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Наличие обеспокоенности относительно этого уязвимого аспекта в системе УГФ подтверждается данными оценки PEFA, проведенной в странах – участницах РЕМПАЛ и в других странах. Показатель PEFA (PI-16iii) демонстрирует в целом низкие баллы по увязке бюджета со стратегическими планами (см. **Рисунок 6**). Этот показатель также имеет низкие значения в сравнении с другими аспектами стратегического бюджетирования, которые

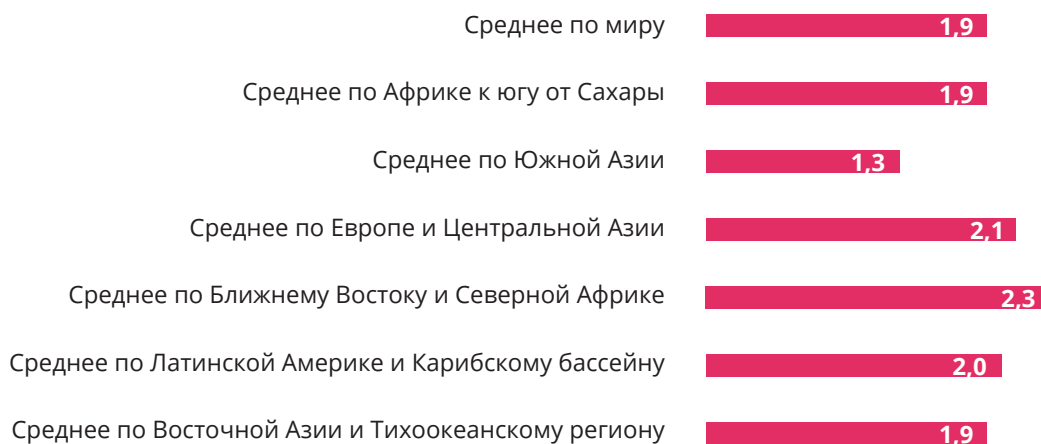
измеряются в рамках компонента 4 системы PEFA, что свидетельствует о наличии значительного потенциала и необходимости совершенствования подходов, принятых правительствами стран. В докладе ОЭСР, посвященном «центрам правительства» (2017 г.), также отмечено, что в ходе стратегического планирования у правительства часто возникают сложности с тем, чтобы определить приоритеты достаточно конкретно, обеспечив вовлечение отраслевых министерств и изменения в них. Если приоритеты сформулированы слишком широко или нечетко, отраслевые министерства, как правило, просто незначительно модифицируют существующие подходы, заявляя, что то, что они делают, в любом случае способствует достижению приоритетов правительства и потому увязано с общим стратегическим планом.

Рисунок 1. Баллы в оценке PEFA по увязке стратегических планов и среднесрочных бюджетов

	Средний балл для Компонента IV: Налогово- бюджетная политика и составление бюджета, основанные на политике	Балл для PI-16 Увязка стратегических планов и среднесрочных бюджетов
Албания (2017)	3,2	2
Грузия (2018)	3,4	4
Казахстан (2018)	3,2	4
Кыргызская Республика (2021)	2,8	2
Черногория (2019)	3	2
Сербия (2021)	3	2
Таджикистан (2017)	2,5	2
Украина (2019)	2,3	2
Узбекистан (2019)	2,5	1

Рисунок 2. Сравнение баллов для показателя PEFA PI-16(iii): регионы мира и страны – участницы PEMPAL

Средние баллы по регионам в последних оценках PEFA для показателя
«Увязка стратегических планов со среднесрочными бюджетами»



Баллы стран – участниц PEMPAL в последних оценках PEFA для показателя

«Увязка стратегических планов со среднесрочными бюджетами»



БАЛЛЫ

4	Среднесрочные стратегические планы подготовлены, определена их стоимость для практически всех министерств. Практически все предложения по политике расходов в утвержденных среднесрочных бюджетных сметах увязаны со стратегическими планами.
3	Среднесрочные стратегические планы подготовлены, определена их стоимость для большинства министерств. Большинство предложений по политике расходов в утвержденных среднесрочных бюджетных сметах увязаны со стратегическими планами.
2	Среднесрочные стратегические планы подготовлены для некоторых министерств. Некоторые предложения по политике расходов бюджетных средств в годовой бюджетной смете увязаны со стратегическими планами.
1	Результаты ниже необходимых для балла С.



Цель настоящего материала — предоставить дополнительное руководство по формированию более эффективных связей между стратегическим планированием и БОР, используя наглядные примеры из опыта некоторых стран. Данное руководство разработано главным образом для членов

Рабочей группы по программно-целевому бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат (РГПЦБ) Бюджетного сообщества (БС) сети PEMPAL, которые представляют министерства финансов стран Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии.



В основу данного исследования легли кабинетный анализ и интервью с государственными чиновниками с использованием анкет. В докладе широко используются общедоступные отчеты, подготовленные национальными правительствами, международными организациями и специалистами. Кроме того, в

нескольких странах были проведены интервью с официальными лицами с использованием анкет, чтобы получить дополнительные сведения о том, как передовой опыт применяется на практике, восполнить пробелы в знаниях и выявить практические проблемы применительно к совершенствованию увязки стратегического планирования и бюджетирования.



В документе рассматривается основной набор инструментов стратегического планирования на национальном и отраслевом уровне, которые обычно влияют на бюджетный процесс, а также ряд инструментов стратегического бюджетирования, которые в настоящее время используются для приведения бюджетов в соответствие со стратегическими целями правительства на среднесрочную перспективу. Они включают:

- национальные планы развития;
- отраслевые планы развития;
- программно-целевое бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат;
- планирование капитальных инвестиций и экономическое и бюджетное прогнозирование;
- среднесрочные бюджетные рамки;
- многолетние планы расходования бюджетных средств;
- планы государственных инвестиций, а также
- обзоры бюджетных расходов.

В докладе анализируется опыт применения этих инструментов и степень их эффективности — по отдельности или в сочетании друг с другом — в увязке планов и бюджетов. В нем описываются недавние инновации, предпринятые правительствами разных стран мира для укрепления взаимосвязей, и приводятся примеры передовой практики.

В докладе также рассматриваются институциональные механизмы управления и координации этих процессов и пути их совершенствования. Следует отметить, что государственные учреждения сильно различаются по функциям и обязанностям. По этой причине они разрабатывают политику, стратегии и планы совершенно по-разному и в соответствии с собственными сроками. Например, одни планы связаны с реализацией, другие — с возможными ответными мерами на неопределенные будущие события. Некоторые из них связаны с краткосрочными социальными или экономическими проблемами, в то время как другие имеют очень длительные временные горизонты — до 10 или 20 лет. Это особенно характерно для инфраструктуры, но также относится к исследовательским программам и экономическому регулированию. В данном материале не делается попытки дать рекомендации относительно того, как учреждения должны проводить свою политику и процессы планирования, но даются рекомендации относительно требований к информации, связанной с бюджетом.

На основе проведенного анализа в документе предлагаются общие рекомендации по принципам передовой практики, подкрепленные примерами. Вопросы реализации обсуждаются в заключительном разделе, однако они потребуют дальнейшей интерпретации и адаптации в зависимости от условий в каждой конкретной стране.



Стратегическое планирование: анализ

Стратегическое планирование — это систематический процесс преобразования долгосрочных целей и приоритетов правительства в осуществимые планы с подробным описанием мероприятий, последовательности действий и вводимых ресурсов, необходимых для достижения цели.

Стратегическое планирование должно включать анализ текущей ситуации и рассмотрение различных путей достижения намеченного результата. Это требует логического анализа и понимания взаимосвязей между вводимыми ресурсами, мероприятиями и результатами на разных уровнях, а также влияющих на ситуацию факторов или рисков, из-за которых использование вводимых ресурсов может не привести к конечным результатам и воздействию. Эти основные понятия и взаимосвязи показаны на **Рисунке 3**. Такая общая концепция может

быть применена практически к любой сфере деятельности правительства, независимо от ее масштаба.

Первоначальная задача, стоящая перед большинством правительств, — рационализировать стратегические планы, чтобы определить, какие из них имеют значение для принятия бюджетных решений.

Поскольку государственные учреждения сильно различаются по функциям и обязанностям, они разрабатывают стратегии с самыми разными масштабами и целями, не придерживаясь никаких определенных правил. Например, одни планы касаются реализации, другие — возможной реакции на неопределенные будущие события. Некоторые из них связаны с краткосрочными социальными или экономическими проблемами, в то время как другие имеют очень длительные

Рисунок 3. Ключевые понятия эффективности



Источник: Национальное казначейство ЮАР

временные горизонты — до 10 или 20 лет. В первую очередь это касается инфраструктуры, а также других областей, таких как программы научных исследований и экономическое регулирование.

Данное исследование посвящено ограниченному набору стратегических планов, которые имеют периодический характер и влияют на бюджетные решения на национальном уровне. Они включают:

- национальные планы развития;
- отраслевые планы развития;
- планы, обусловленные международными договорными обязательствами, такими как Договор о финансовой стабильности ЕС.

Концепции стратегического планирования имеют очень широкое применение, однако исторически сложилось так, что на правительства оказывало сильное влияние ограниченное число моделей.

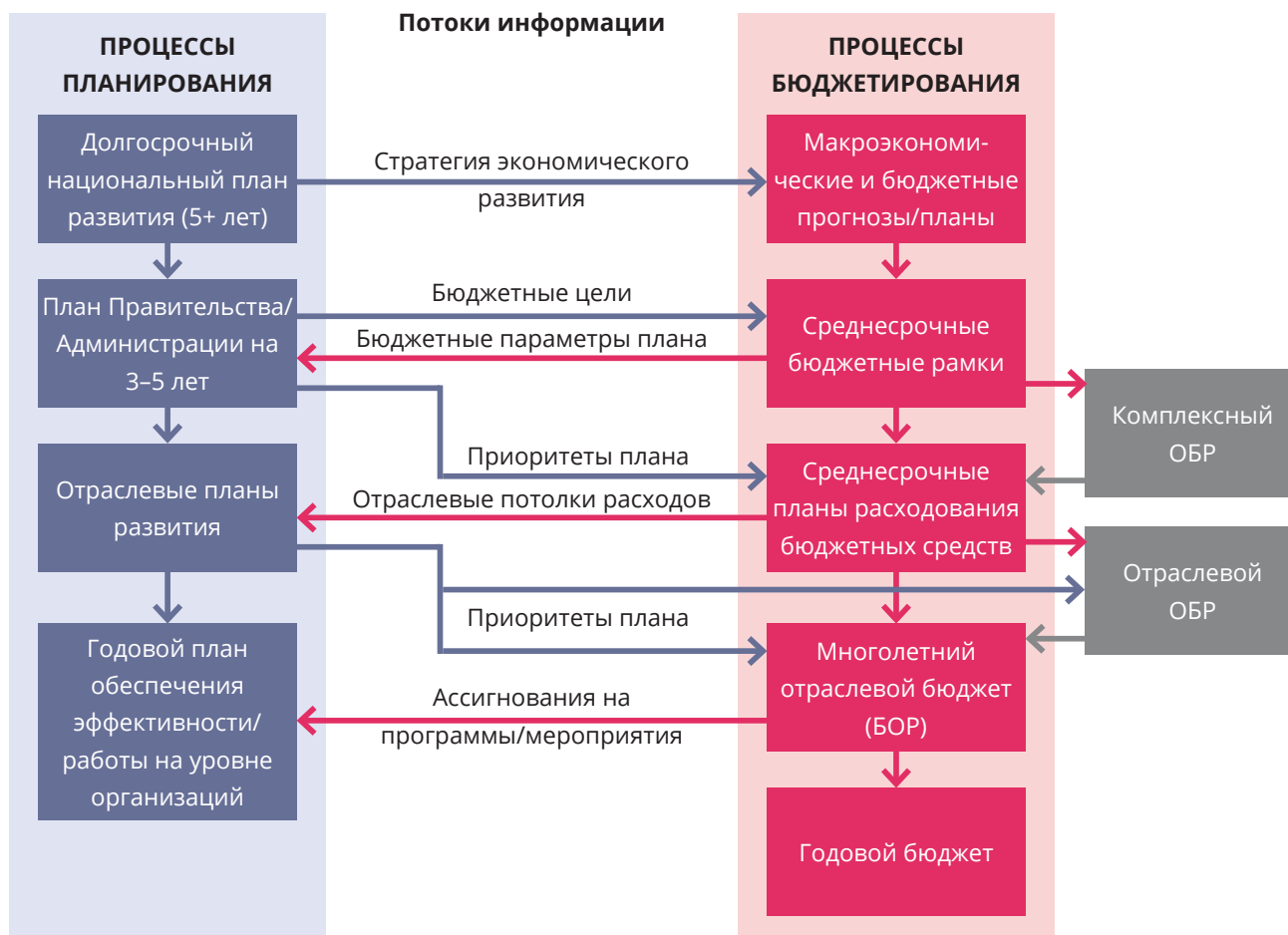
Пожалуй, наибольшее влияние оказали подходы, разработанные Советским Союзом и Францией в середине XX века. Советский подход, разработанный государственной плановой комиссией (ГОСПЛАН) в 1920-х годах, основывался на определении и направлении совокупных ресурсов, имеющихся в экономике, включая финансы, рабочую силу и материалы, на достижение приоритетных целей посредством процесса управления предложением или межотраслевого баланса. Центральным элементом системы были пятилетний и годовые планы. Централизованное плановое управление экономикой обеспечило процесс быстрой индустриализации и урбанизации (хотя и с большими социальными и экологическими издержками), что привело к превращению Советского Союза в сверхдержаву.¹ Советская система планирования получила широкое распространение, но постепенно утратила актуальность, поскольку страны с централизованной плановой экономикой демонстрировали низкие результаты: это было обусловлено отсутствием точных данных, в том числе о затратах, идеологической предвзятостью, приводящей к низким результатам, неточной отчетностью и ростом неформального сектора.

Франция предложила альтернативную модель планирования, которая давала более общее представление о направлениях экономического развития, а не (как в советской модели) устанавливала конкретные цели для отдельных заводов и фирм. К концу 1960-х годов, под влиянием советской и французской моделей, планирование развития распространилось в большинстве европейских и других развитых стран, а также во многих странах с формирующейся рыночной экономикой (см. Waterston 1969 и Caiden and Wildavsky 1974). Сильным стимулом для стратегического планирования являлось участие государства в крупных долгосрочных инфраструктурных проектах и промышленной политике.

В последние годы стратегическое планирование получило новый импульс благодаря событиям, которые напомнили правительствам о необходимости стратегического планирования, рассчитанного на более длительную перспективу, для обеспечения долгосрочного экономического развития и управления рисками. С годами интерес к стратегическому планированию то усиливался, то ослабевал. Интерес снизился в 1980-е годы, когда темпы роста государственных инвестиций замедлились, а функция осуществления капитальных вложений все чаще передавалась частному сектору. Такие события, как финансовый кризис 2008 года и пандемия COVID в 2020–2021 годах, усиление международной напряженности, растущее число свидетельств изменения климата показали необходимость стратегических действий со стороны правительств. В период с 2006 по 2018 год количество национальных планов развития увеличилось более чем в два раза — с 62 до 134.

Во многих странах важным фактором, способствовавшим внедрению среднесрочного стратегического и бюджетного планирования, стало членство в ЕС. На членов еврозоны распространяются требования Договора о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе (TSCG), фискального договора и финансирования регионального развития в рамках ЕС. Другая большая группа — кандидаты на вступление в

¹ The Soviet Planned Economy [Советская плановая экономика], Richard Conolly, Oxford University Press, 2020.

Рисунок 4. Концептуальная схема увязки процессов стратегического планирования и бюджетирования

Источник: автор

ЕС — обязана разрабатывать стратегии и планы в соответствии с положениями структурных фондов ЕС и требованиями в части вступления в ЕС, касающимися государственных финансов.

Областей применения концепций стратегического планирования в правительстве множество, и управление системами стратегического планирования также сложно и разнообразно. Тем не менее, существуют общие черты систем стратегического планирования, а именно: национальные планы развития, отраслевые планы развития и планы государственных инвестиций, которые служат важными отправными точками для налогового и бюджетного планирования. Эти общие элементы

стратегического планирования находятся в центре внимания последних усилий по систематизации и более тесной увязке с процессами стратегического бюджетирования, включая среднесрочные экономические прогнозы и среднесрочные бюджетные рамки, подготовленные на национальном, отраслевом и местном уровнях.

Концептуальная схема взаимосвязи стратегического планирования и бюджетного процесса представлена на Рисунке 4. Здесь показаны параллельные потоки подходов к планированию и составлению бюджета по принципу «сверху вниз» и ключевые элементы информации, которыми необходимо обмениваться для обеспечения увязки этих процессов.

Долгосрочные национальные планы развития

Национальные стратегические планы служат ключевым ориентиром для разработки всех других стратегических планов, включая налогово-бюджетную стратегию правительства, отраслевые стратегии и среднесрочные бюджетные рамки. Национальные системы стратегического планирования обычно начинаются с высшего уровня — долгосрочного плана или стратегии национального развития: отправной точкой служит национальное видение, которое затем развивают и углубляют через уровни целей, задач, политических инициатив и программ, и этот процесс может доходить до уровня крупных проектов; здесь должна быть показана четкая связь с целями национального плана развития (НПР) и дано основное обоснование для новых программ расходов или перераспределения бюджетных средств.

Наиболее распространенный срок для национальных планов развития — пять лет, но во многих случаях планы рассчитаны на 10 или даже 20 лет. Типичный 10-летний план национального развития, который является вершиной системы стратегического планирования во многих странах, не имеет налогово-бюджетного аналога. Вместе с тем, в ряде стран увязка долгосрочных стратегических планов с налогово-бюджетными планами предусмотрена. Например, в 10-летнем Национальном плане развития (НПР) Болгарии определены приоритеты правительства и области воздействия, каждый/каждая из которых связаны с одной из Целей ООН в области устойчивого развития, и по всем указаны соответствующие целевые показатели эффективности. В качестве дополнительного ориентира используются показатели ЕС. НПР включает информацию о параметрах и источниках финансирования. Объемы финансирования ориентировочны и включают финансирование по линии ЕС, рассчитанное на 7 лет. (Финансовая информация для НПР поступает от министерства финансов, цели должны выстраиваться сверху вниз.)

Одно из наиболее серьезных ограничений долгосрочных планов национального

развития заключается в том, что они, как правило, не содержат расчета затрат и составляются без учета среднесрочных бюджетных рамок. Исследование 2019 года (Chimhowu, Hulme, and Munro) показало, что 79 из 107 национальных планов развития не содержат «никаких конкретных расчетов затрат, связанных с реализацией плана, и лишь дают нечеткие ссылки на источники финансирования». Даже в тех случаях, когда национальные планы развития включают смету расходов, она редко разбивается по бюджетным годам и не обновляется на регулярной основе.

Среднесрочные национальные планы развития

Наиболее распространенным типом национального стратегического плана в странах ОЭСР являются среднесрочные программы национального развития, рассчитанные на срок полномочий правительства, как правило, на 3–5 лет. В них конкретно излагается программа политики администрации и основное внимание обычно уделяется тому, как будет достигнут определенный ограниченный набор целей государственной политики. В некоторых странах эти стратегии прямо связаны с экономической и налогово-бюджетной стратегией правительства. Например, в Исландии каждое новое правительство должно опубликовать программное заявление и стратегию на предстоящие пять лет. Заявление о политике и стратегия отражают цели и акценты правительства в отношении экономической политики, влияния на государственные финансы, налоговой политики и приоритетности расходов (Источник: OECD 2019 Report).

Широко определенные цели, установленные в национальных среднесрочных планах развития, затем спускаются на уровень отраслевых планов. Конкретная увязка с бюджетными планами происходит на уровне годовых бюджетов, которые непосредственно увязаны с годовыми планами по эффективности (результатам), годовыми операционными планами и выделенным бюджетом, как показано на Рисунке 5.

Рисунок 5. Южная Африка: связи между процессами стратегического планирования и бюджетирования

Финансовый год	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26	2026/27	2027/28	2028/29	2029/30
Среднесрочное планирование и бюджетирование	СРЕДНСРОЧНЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАМКИ					СРЕДНСРОЧНЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАМКИ					...
	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов	Механизм определения приоритетности бюджетных расходов
	МТЕФ			МТЕФ			МТЕФ			МТЕФ, действие которого завершается в 2031 г.*	
Стратегические планы	...	Пятилетний стратегический план					Пятилетний стратегический план				
Годовые планы обеспечения эффективности	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ	ГПЭ
Годовые операционные планы	ГОП	ГОП	ГОП	ГОП	ГОП	ГОП	ГОП	ГОП	ГОП	ГОП	ГОП
Годовые выделенные бюджеты с прогнозами МТЕФ	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет	Выделенный бюджет

* Действие МТЕФ 2028/2029 г. завершается в 2030/2031 финансовом году.

Источник: Департамент планирования, мониторинга и оценки ЮАР

Отраслевые планы развития

Планирование, осуществляемое отраслевыми министерствами для соответствующих секторов, — это процесс, который обеспечивает связь между разработкой политики и распределением ресурсов, переводя цели политики в набор предлагаемых действий, которые затем могут быть оценены с точки

зрения расходов и включены в бюджет. Кроме того, это процесс согласования политических инициатив сверху вниз с требованиями, поступающими «снизу вверх». В отраслевых планах также необходимо учитывать приоритеты политики, требующие скоординированных действий всего правительства, например, работать с проблематикой изменения климата, гендерных проблем, и такими понятиями, как «социальная интеграция» или «благополучие».

Отраслевые планы имеют решающее значение для приведения бюджета в соответствие с политическими целями, поскольку они предлагают аналог или ориентир для выделения ассигнований по отраслям в среднесрочных планах расходования бюджетных средств (МТЕФ). Они должны давать обоснование для изменений в бюджетных ассигнованиях. В приведенном ниже примере

(см. **Рисунок 6**) показано требуемое содержание стратегических планов на уровне отрасли/министерства и соответствующих годовых планов в Южной Африке.

Более подробные шаблоны стратегических планов департаментов и годовых планов обеспечения эффективности представлены в приложениях А и В.

Рисунок 6. Структура и содержание стратегических планов и годовых планов обеспечения эффективности

Стратегический план			Годовой план обеспечения эффективности		
Часть А: Департамент / государственная организация в целом			Часть А: Департамент / государственная организация в целом		
Видение Миссия Ценности	Стратегические цели, ориентированные на результат		Актуализированный анализ ситуации		
Установленные законодательно/ иные полномочия	Предпочтительно описание воздействия и итогов в формате SMART с целевыми значениями на 5 лет		Изменения в установленных законодательно/ иных полномочиях		
Анализ ситуации <i>Условия/среда Институциональный потенциал</i>			Обзор бюджетной сметы и оценок в МТЕФ		
Часть В: Стратегические цели			Часть В: Программы/подпрограммы		
Для каждой программы (и некоторых подпрограмм)	Цель реализации программы	Стратегические цели	Для каждой программы (и некоторых подпрограмм)	Цель реализации программы	Целевые значения за год и в МТЕФ в формате SMART
	Соображения, касающиеся ресурсов	В основном описание итогов в формате SMART с целевыми значениями на 5 лет		Согласование целевых значений эффективности и бюджета	Показатели эффективности программы с целевыми значениями за год и в МТЕФ в формате SMART
	Управление риском			Ежеквартальные целевые значения показателей (если возможно)	
Часть С: Связь с другими планами			Часть С: Связь с другими планами		
Государственные организации и ГЧП	Обусловленные гранты		Государственные организации и ГЧП	Обусловленные гранты	
Связь с долгосрочным планом развития инфраструктуры			Связь с долгосрочным планом развития инфраструктуры		
Приложения: Прочая актуальная информация			Приложения: Изменения в стратегических планах (если имеются)		

Стратегическое планирование: рекомендации

Необходимо определить некоторую рамочную программу или набор стратегических планов, которые рассчитаны на среднесрочную перспективу, имеют периодический характер и связаны с распределением ресурсов на национальном уровне и на уровне организаций. Такой основной набор планов должен последовательно готовиться во всех министерствах под руководством центрального органа. Рамочная программа должна включать, как минимум:

- Среднесрочный национальный план развития, который охватывает срок полномочий правительства и составляется в рамках ограничений, установленных рамками налогово-бюджетной политики правительства (обычно от 3 до 5 лет). В странах, где сложилась система планирования национального развития с охватом более длительного периода, среднесрочный план будет рассчитываться соответственно на более короткий срок.
- В рамках среднесрочного национального плана должны быть определены стратегические программы и мероприятия, направленные на достижение приоритетных целей, и составлена смета расходов. Структура программ должна быть согласована с ЦБО и отраслевыми

министерствами в соответствии с программной структурой бюджета.

- Отраслевые стратегии разрабатываются каждым учреждением одновременно со среднесрочным национальным планом развития. Они должны быть подготовлены в рамках бюджетных ограничений, указанных в среднесрочном плане расходования бюджетных средств.
- Отраслевые стратегии должны определять ориентированные на непосредственный результат цели для соответствующих отраслей, которые четко связаны с достижением целей национального плана развития. В отраслевых планах должны быть разработаны программы и мероприятия, а также соответствующие показатели эффективности и целевые значения, которые будут способствовать достижению целей конкретного сектора. В них также должно быть указано, каким образом программы и мероприятия способствуют достижению сквозных или межотраслевых целей, содержащихся в национальном плане развития.

В зависимости от административной системы страны требования могут быть прописаны в законе (например, в законе о планировании или в законе о бюджете) или изложены в бюджетных правилах и процедурах. Примерами каждого из подходов служит ситуация в Боснии и Герцеговине (**Врезка 1**) и Литве (**Врезка 2**).

Врезка 1. Босния и Герцеговина: Закон о планировании и управлении развитием

Федеральное министерство финансов (ФМФ) инициировало разработку усовершенствованной системы ПЦБ/БОР в координации с изменениями в системе стратегического планирования; цель состояла в том, чтобы лучше увязать эти два процесса друг с другом. Подготовка тесно координировалась Институтом разработки программ развития Федерации Боснии и Герцеговины, что привело к принятию Закона о планировании и управлении развитием в Федерации Боснии и Герцеговины

(ФБиГ) и к последующему принятию в 2022 году Стратегии развития ФБиГ на 2021–2027 годы. Закон о планировании и управлении развитием предписывает следующие основные стратегические документы: Стратегия развития ФБиГ, отраслевые стратегии, 3-летние и годовые институциональные планы, разработанные каждым бюджетополучателем. Стратегия развития ФБиГ на 2021–2027 годы включает 4 стратегические цели, 18 приоритетов и 78 мер. Для всех этих уровней определены показатели эффективности.

Врезка 2. Литва: Реформирование системы стратегического планирования и бюджетирования

Министерство финансов совместно с Аппаратом Правительства и Центральным агентством по управлению проектами в период 2017–2024 годов осуществляло реформы стратегического планирования и бюджетирования. Целью реформ было создание качественной системы стратегического планирования, укрепление системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), среднесрочного управления расходами и программами, обеспечение перераспределения и использования средств государственного бюджета в соответствии с потребностями устойчивого социально-экономического развития.

В 2020 году был принят Закон о стратегическом управлении. В нем установлены принципы системы стратегического управления, определены уровни, виды плановых документов, их взаимосвязь и влияние на планирование фондов обеспечения прогресса и операционных фондов, определены участники системы стратегического управления, их права и обязанности, закреплены положения о руководстве системой стратегического управления.

Национальный план по обеспечению прогресса (НПП) служит зонтичным стратегическим документом для всех областей деятельности государства на 10-летний период. В нем определены стратегические цели, задачи и показатели воздействия. В нем также изложены горизонтальные принципы, финансовые прогнозы на 10-летний период, включая прогнозы по государственному бюджету, планируемую финансовую помощь по линии ЕС и другие источники финансирования. Для достижения стратегических целей и задач, поставленных НПП, распорядители бюджетных средств готовят документы на 4–10 лет — программы развития и планы мероприятий по обеспечению прогресса. Стратегические цели и показатели воздействия, а также утвержденные меры по достижению прогресса и

показатели их результатов переносятся в 3-летние стратегические планы действий распорядителей бюджетных средств. Это гарантирует, что все мероприятия, направленные на обеспечение прогресса, являются продолжением стратегических документов и основаны на анализе вариантов, а также на анализе затрат и выгод. Бюджетные программы также могут включать длительные мероприятия, имеющие целевые показатели, которые не обязательно напрямую связаны с прогрессом.

Среднесрочный (3 года) бюджет тесно интегрирован со стратегической системой управления государством путем установления четких связей между бюджетными программами и стратегическими документами, такими как программы развития, а также за счет увязки показателей эффективности, установленных в бюджете и стратегических документах. С 2021 года утверждаются нефинансовые показатели воздействия для 15 направлений деятельности, изложенных в Законе о бюджете. Показатели воздействия, а также основные цели, на которые ориентирован годовой или трехлетний бюджет, определяются на основе НПП.

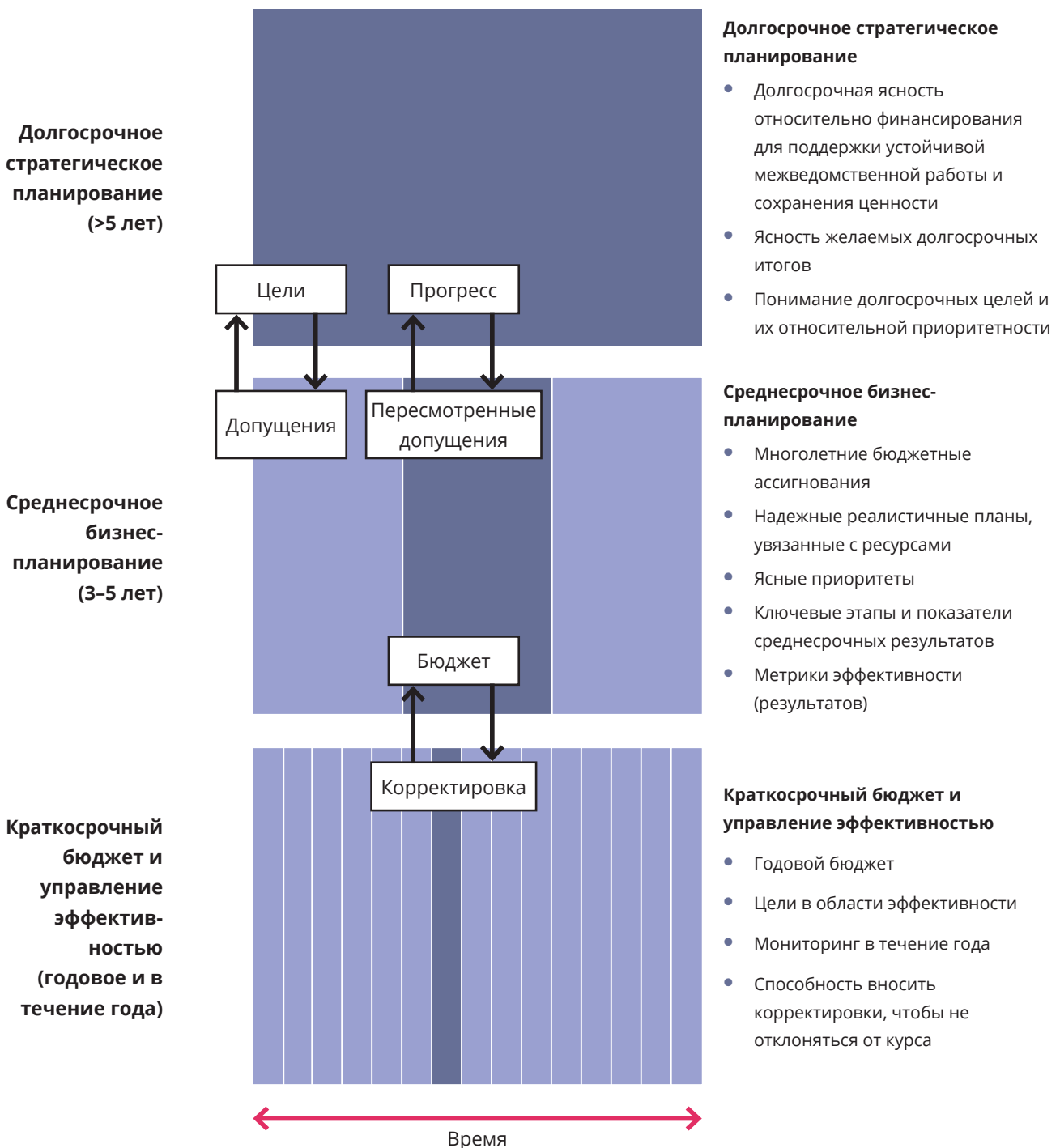
Были пересмотрены и обновлены правила программно-целевого бюджетирования, усовершенствована структура бюджетных программ, определены лимиты и предельные объемы ассигнований на 3 бюджетных года, в бюджетных документах отражены направления деятельности, предусмотрено периодическое выполнение обзоров бюджетных расходов.

В 2023 году были приняты поправки к Закону о бюджетном устройстве и смежным законам; они будут использованы для подготовки и утверждения первого детального и обязательного к исполнению среднесрочного (3-летнего) консолидированного бюджета на 2025–2027 годы. Ранее Парламент утверждал только общие агрегированные уровни доходов и расходов на 3 года.

Определение некоторого набора стратегических планов, четко связанных с бюджетным процессом, не должно исключать разработку других более долгосрочных планов и стратегий, рассчитанных на 10, 20 или 30 лет, а также более подробных стратегических планов, разработанных отдельными учреждениями для достижения конкретных результатов. Среднесрочный план каждого

учреждения должен содержать обзор таких планов и объяснять, как они связаны между собой, и какая часть из них будет достигнута в рамках среднесрочного плана. В тех случаях, когда они содержат информацию, имеющую отношение к бюджетному планированию, на эти другие стратегические документы должны быть сделаны конкретные ссылки в проекте бюджета.

Рисунок 7. Необходимые условия для создания эффективного механизма планирования и расходования бюджетных средств



Эффективная увязка процессов стратегического планирования и бюджетирования друг с другом зависит от их соответствия определенному стандарту качества. Ключевые характеристики или необходимые условия показаны на **Рисунке 7.**

Некоторым странам может потребоваться установить связи с дополнительными стратегическими планами, которые являются неотъемлемой частью их цикла планирования и связаны с принятием бюджетных решений.

Общие примеры в странах PEMPAL и ОЭСР включают:

- Планы структурных реформ, которые требует ЕС согласно Договору о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе;
- Национальные планы развития инфраструктуры, особенно в тех случаях, когда процессы капитального и текущего бюджетирования разделены.

В качестве примера можно привести Боснию и Герцеговину, а также Болгарию, в которой был определен основной набор стратегических планов, связанных с бюджетным процессом

(см. **Рисунок 8**). Таким образом обеспечивается связь как на национальном уровне, так и на уровне ЕС, что соответствует требованиям Договора.

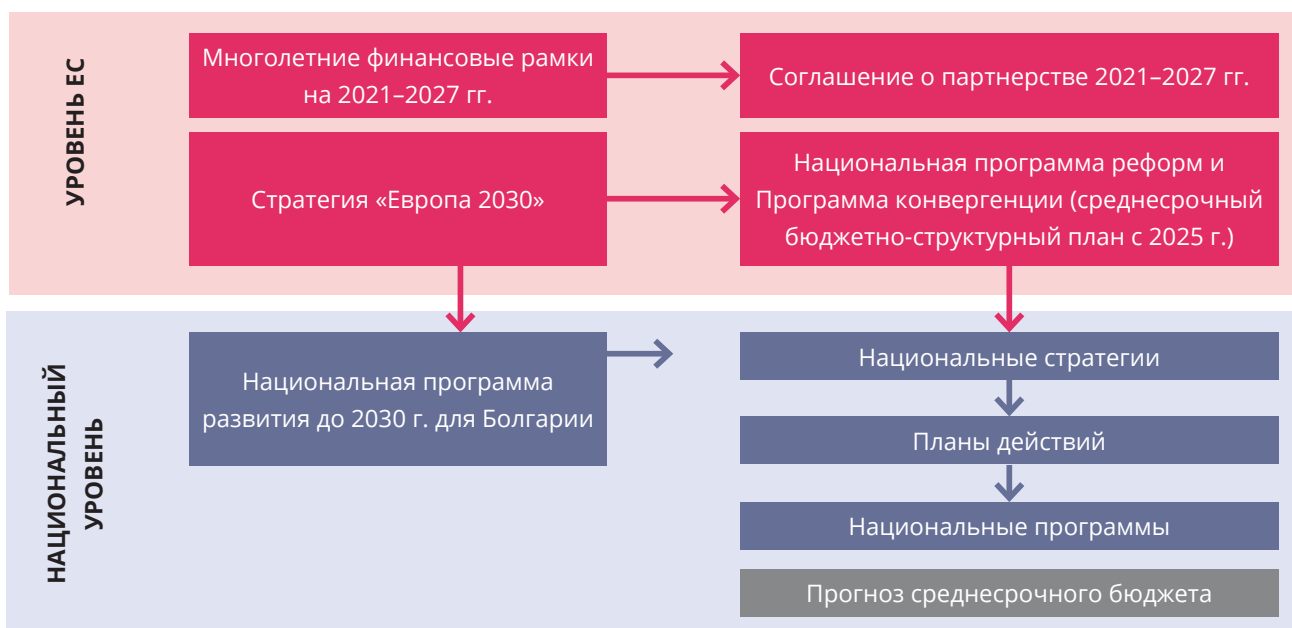
«Центры правительства» или ЦБО должны предоставлять рекомендации относительно увязки процессов стратегического планирования и бюджетирования.

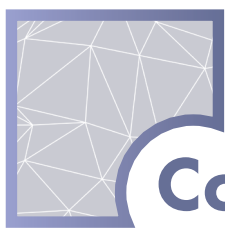
Эти рекомендации должны охватывать концептуальные рамки, форматы планов, процессы и сроки консультаций для обеспечения эффективной общей координации.

Структура направлений деятельности и программ в рамках бюджета должна быть согласована с центральным органом, отвечающим за планирование, чтобы обеспечить согласованность структуры бюджета и целей национального развития.

Вместе с тем, комплексный характер бюджета означает, что эта связь является односторонней, то есть в то время как все приоритеты национального развития должны быть отражены в бюджетных программах, не все программы расходов, особенно те, которые имеют стабильный и долгосрочный характер, такие как социальное страхование, требуют обоснования исходя из национальных стратегических целей.

Рисунок 8. Болгария: система стратегического планирования





Сопоставление планирования и бюджетирования

При рассмотрении вопроса как увязать планирование и бюджетирование, важно сознавать и уважать основные цели этих процессов, а также понимать, в чем их сходство и различие. Планирование — это, по сути, «организованная, сознательная и постоянная попытка выбрать наилучшие варианты для достижения конкретных целей» (Waterston 1969, 28). Природа стратегического планирования такова, что этот процесс акцентирует желаемые результаты и предполагает расширение деятельности, а его временной горизонт охватывает среднесрочную (3–5 лет) или долгосрочную (10 и более лет, например, «Видение-2050») перспективу. При этом бюджетирование ориентировано на очень краткосрочную перспективу. При планировании задаются вопросом: «Какие ресурсы нам нужны для достижения целей?», в то время как при составлении бюджета — «Какой наилучший результат можно получить с теми ресурсами, которыми мы располагаем?».

Долгосрочные национальные планы развития чаще всего разрабатываются без учета бюджетных ресурсов, необходимых для их реализации. Если в плане рассматриваются ресурсы, то они имеют второстепенное значение по сравнению с целью. Стратегические планы определяют, какие ресурсы необходимы для достижения цели, и возможные источники финансирования, включая бюджет, но не ограничиваясь им.

На самом базовом уровне бюджет — это документ, который прогнозирует и санкционирует ежегодные поступления и расходы государства. Объем бюджетных средств на предстоящий год определяется на

основе прогнозов государственных доходов и других доступных финансовых средств, а затем ограниченные средства распределяются между различными государственными функциями с учетом конкурирующих потребностей в финансировании.

Бюджеты претерпели развитие из планов доходов и расходов государства на период, как правило, в один год, в комплексные системы распределения и управления государственными ресурсами в среднесрочной перспективе. Они включают в себя определение макроэкономических и фискальных рамок, подготовку и выпуск бюджетных инструкций, подготовку и рассмотрение проектов бюджета, переговоры по этим проектам, определение приоритетности конкурирующих предложений для финансирования и представление этих предложений на утверждение в орган законодательной власти (Schiavo-Campo 2007).

Фокус стратегического планирования, как правило, более узкий, чем бюджет. Стратегическое планирование ориентировано на динамичные и преобразующие меры, которые будут способствовать достижению целей правительства в области политики. По своей природе они являются временными. Многие правительства предпочли сосредоточить национальное стратегическое планирование на инициативах, которые связаны с преобразованиями и затрагивают все ведомства, таких как развитие национальной инфраструктуры, цифровизация, экологическая устойчивость, социальная интеграция и благополучие, и при этом не увязаны со структурой правительства или бюджетными программами.

В отличие от этого, бюджет обязательно охватывает весь спектр деятельности правительства. Крупные статьи государственных расходов, например, пенсии и социальное страхование, по сути, статичны или меняются очень медленно. Как таковые, они могут вообще не фигурировать в политической программе правительства. Такие глубокие различия создают естественные ограничения на степень интеграции двух процессов.

Поэтому правительствам не следует пытаться полностью гармонизировать планирование и бюджетирование, даже в среднесрочной перспективе. Возможным представляется обеспечение следующих подходов:

- Стратегические цели правительства и экономические прогнозы используются при разработке общего фискального плана правительства (MTFF) и стратегических бюджетных ассигнований (MTEF).
- Разработка среднесрочных национальных стратегических планов и отраслевых планов осуществляется с соблюдением ограничений, предусмотренных MTFF и MTEF, и с учетом затрат.
- Все приоритеты стратегического плана отражаются в содержании бюджетных программ в виде изменений в ассигнованиях, новых подпрограмм и/или мероприятий и изменений в целевых значениях. В некоторых случаях может потребоваться реструктуризация программ, но в целом этого следует избегать, если только нет очень веских оснований.
- Новые инициативы по расходованию средств (предложения, поступающие снизу-вверх) оцениваются с учетом приоритетов, установленных в стратегических планах. На эти планы должны быть четкие ссылки.



Стратегическое бюджетирование

В последние десятилетия правительствами многих стран мира были предприняты серьезные шаги для придания бюджету стратегического характера посредством увязки распределения ресурсов с результатами в среднесрочной перспективе. Составление бюджета по принципу «снизу-вверх», когда министерства ежегодно запрашивали средства из бюджета во все большем объеме для финансирования новых или расширения имеющихся видов деятельности, было в значительной степени заменено подходом «сверху

вниз», обусловленным среднесрочной бюджетной стратегией и отраслевыми ассигнованиями, связанными с приоритетами политики через программы.

Сформировался широкий международный консенсус по основному набору инструментов стратегического планирования, и эти инструменты в различных сочетаниях были внедрены во многих странах РЕМПАЛ. Среди таких инструментов:

- среднесрочные бюджетные рамки;

- среднесрочное планирование бюджетных расходов (или бюджета);
- бюджетирование, ориентированное на результат (БОР);
- обзоры бюджетных расходов;
- планы государственных инвестиций.

В остальной части этого раздела более подробно рассматривается, как каждый из инструментов помогает привести бюджет в соответствие со стратегическими целями, а также приводятся передовые подходы, которые могут быть использованы более широко для укрепления согласованности стратегического планирования и бюджетирования.

Среднесрочные бюджетные рамки: анализ

Среднесрочные бюджетные рамки (MTFF) определяют план правительства на среднесрочную перспективу в отношении доходов, расходов и долга. В основе MTFF лежат экономические прогнозы; эти рамки определяют позицию правительства в отношении фискальных агрегатов, а также любых бюджетных правил, которые правительство принимает или которые оно обязано соблюдать в соответствии с международными соглашениями. MTFF способствует достижению экономических и социальных целей правительства, обеспечивая экономическую стабильность, и предоставляет ключевые параметры для планирования деятельности и расходов на среднесрочную перспективу.

Цели фискальной политики и бюджетные правила приносят важные ограничения в бюджетную политику. Бюджетные правила действуют в 28 странах ОЭСР. В ряде стран ОЭСР существует законодательное положение об установлении среднесрочных фискальных целей, которые сами по себе не являются юридически обязательными, а служат элементами политической подотчетности.

Страны, входящие в Европейский союз, обязаны иметь MTFF в соответствии с Договором о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе (TSCG). Согласно пересмотренным правилам, введенным в 2024 году, государства — члены ЕС должны подготовить национальный среднесрочный структурный фискальный план на 4–5 лет, в зависимости от срока полномочий национального законодательного органа. В своих планах государства-члены обязуются придерживаться многолетней траектории государственных чистых расходов, указывая, как они будут осуществлять инвестиции и реформы, отвечающие основным вызовам, определенным в контексте Европейского семестра, и, в частности, в рекомендациях по конкретным странам.

Европейская комиссия также предлагает «справочную траекторию» для государств-членов, в которых государственный долг превышает 60% валового внутреннего продукта (ВВП) или дефицит превышает 3% ВВП. Она показывает государству-члену, как можно обеспечить, чтобы к концу четырехлетнего периода бюджетной корректировки государственный долг стал снижаться или оставался на разумном уровне в среднесрочной перспективе. Такая справочная траектория должна соответствовать:

- гарантии экономически приемлемого уровня долга, чтобы обеспечить минимальное снижение уровня государственного долга, и
- гарантии устойчивости дефицита, чтобы обеспечить запас прочности на уровне ниже контрольного значения дефицита государственного бюджета, установленного Договором и составляющего 3% ВВП, для создания бюджетных резервов.

Среднесрочные бюджетные рамки: рекомендации

Страны разрабатывают MTFF, которые поддерживают среднесрочный план развития; в идеале и рамки, и план должны

Врезка 3. Ирландия: увязка MTFF и программно-целевых бюджетов с программой общей политики правительства

В Ирландии фискальные планы правительства привязаны к Программе партнерства, которая представляет собой политическую программу правительства на период его пребывания у власти. Параметры разработки бюджета определяются ежегодным летним экономическим заявлением, в котором излагаются общие бюджетные рамки (MTFF) доходов, расходов и долга. На основе этого каждый департамент готовит свой пересмотренный сметный документ (REV) или бюджетное предложение в консультации с Департаментом государственных расходов (ДГР). В самом ДГР специальные группы аналитиков работают над бюджетом или «вотируют» бюджеты по каждому министерству, подготовленные по итогам консультаций с финансистами в каждом министерстве;

в течение года имеет место тесное взаимодействие и консультирование по вопросам исполнения бюджета и любых дополнительных смет.

Каждое министерство/департамент представляет подробные бюджетные оценки на основании экономической классификации и программ. Каждая программа посредством цели более высокого уровня четко увязана с «заявлением о стратегии». Показатели эффективности и целевые значения приводятся как часть документа REV. Одна из основных целей, которую преследует правительство, принимая программно-целевой подход и подход, ориентированный на результат, — четко показать, на что планируется тратить деньги и почему.

Источник: Департамент государственных расходов и реформ

соответствовать периоду полномочий правительства (3–5 лет) или горизонту его среднесрочного планирования. Например, в Ирландии бюджетные планы правительства согласованы с его политической программой на срок полномочий правительства (см. **Врезка 3**). Среднесрочные стратегические планы на национальном и отраслевом уровне должны соответствовать прогнозам, содержащимся в MTFF, по крайней мере, на период, охватываемый MTFF.

Среднесрочное планирование бюджетных расходов: анализ

Среднесрочное планирование бюджетных расходов (MTEF) обеспечивает структурированный подход к интеграции

налогово-бюджетной политики и бюджетирования на период в несколько лет. MTEF увязывает многолетние бюджетные сметы с фискальными прогнозами, целями налогово-бюджетной политики и бюджетными правилами. Перспективные оценки расходов в MTEF становятся основой для переговоров по бюджету в последующие годы и сверяются с окончательными результатами в отчетах о бюджетных итогах.²

Многолетний механизм обеспечивает ясность в отношении ресурсов, которыми министерства и ведомства будут располагать в течение нескольких лет. Это поддерживает стратегический подход к распределению ресурсов, когда средства выделяются на финансирование долгосрочных структурных изменений и инвестиций, позволяющих улучшить качество услуг и эффективность работы в среднесрочной перспективе, и помогает противостоять давлению на бюджет в краткосрочной перспективе.

² OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* [Бюджетирование и государственные расходы в странах ОЭСР 2019], OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

МТЕФ — это подход к составлению бюджета по принципу «сверху-вниз», при котором ЦБО устанавливает предельные уровни расходов, обеспечивающие соответствие ассигнований, выделяемых в рамках бюджетного процесса, совокупным фискальным целям. Для того чтобы этот подход привел к успешным результатам, отраслевые министерства и ведомства должны придерживаться дисциплины во внутренних процессах планирования и бюджетирования, соблюдая фискальные параметры, установленные в МТЕФ, и составляя смету расходов и определяя очередность предложений по расходам на основе стратегических приоритетов.

МТЕФ — эффективный инструмент планирования, который определяет цели программы и уровни расходов на 3–5 лет вперед. В этом качестве он позволяет значительно расширить возможности правительства во многих странах. В небольшом числе стран ОЭСР существуют отдельные министерства или процессы планирования. Однако в странах ОЭСР в основном полагаются на бюджетирование и часто также на отраслевые министерства при разработке политики и планов на среднесрочную и более отдаленную перспективу, поскольку годовой бюджет не является достаточным инструментом планирования по причине короткого временного горизонта и определения задач преимущественно в финансовом выражении.

Успешное внедрение МТЕФ дало множество выгод. Повысилась эффективность государственных расходов благодаря согласованию государственных расходов с национальными приоритетами и поддержке мер политики, реализация которых требует длительного времени, например, крупных капитальных проектов, новых программ и реорганизации правительства. МТЕФ также способствуют поддержанию бюджетной дисциплины, обеспечивая подготовку бюджетных смет с учетом бюджетных ограничений и имеющихся ресурсов.

Среднесрочное планирование бюджетных расходов: рекомендации

При разработке МТЕФ необходимо систематически делать ссылки на национальные стратегические приоритеты.

В МТЕФ должны быть указаны основные изменения в распределении расходов в течение рассматриваемого периода (3–5 лет). В Приложении С приведен пример заявления об изменениях в распределении расходов в среднесрочной перспективе, взятый из опыта Швеции.

Ассигнования на отраслевом уровне и ниже (область политики, программа) должны обсуждаться совместно с ключевыми заинтересованными сторонами до утверждения «центром правительства» / кабинетом министров и органом законодательной власти. В число ключевых заинтересованных сторон входят ЦБО, ведомство, ответственное за планирование (если оно функционирует отдельно от ЦБО) и отраслевые министерства.

После установления ассигнований в МТЕФ они должны стать ключевыми финансовыми параметрами для разработки многолетних стратегических планов на уровне отраслей на 3–5-летний период. В зависимости от уровня детализации, представленного в МТЕФ, это может распространяться вплоть до уровня ассигнований на уровне программы.

Программно-целевое бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат: анализ

Структуры бюджетных программ служат связующим звеном между целями учреждения и его подробным операционным бюджетом.

Добавление бюджетирования, ориентированного на результат, при котором ключевые показатели эффективности (КПЭ) и целевые значения систематически используются и контролируются в рамках бюджетного процесса, позволяет еще теснее увязать бюджет со стратегическими целями правительства.

Чтобы сделать эту связь эффективной, структура программы (включая подпрограммы и мероприятия) каждого учреждения должна отражать его основные сферы ответственности и предоставления услуг. Бюджетные программы должны быть в целом стабильными во времени, чтобы их можно было увязать со стратегическими

приоритетами и планами на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Цели и показатели эффективности также должны быть стабильными для того, чтобы отслеживать результативность расходов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Расхождения между стратегическим планированием и бюджетными программами наблюдаются часто, поскольку стратегические планы обычно нацелены на новые инициативы и изменения, в то время как бюджетные структуры обычно стабильны в долгосрочной перспективе. Многие из того, что делает учреждение, не меняется от года к году или даже от одного периода стратегического планирования к другому. Соответственно многие виды деятельности, которые не приоритетны в стратегическом плане, тем не менее, крайне важны. Следовательно, учреждениям нет необходимости менять структуру бюджета, чтобы отразить приоритеты плана, которые являются таковыми только в определенный период.

Ключевой принцип, которому необходимо следовать, заключается в том, что бюджетные программы, мероприятия и

Врезка 4. Босния и Герцеговина: увязка бюджетных программ и стратегий развития

Бюджетные программы увязаны со стратегическими приоритетами / мероприятиями Стратегии развития и соответствующих отраслевых стратегий с помощью цифровых кодов, так что по каждой бюджетной программе можно отследить, на реализацию какого стратегического приоритета / какой меры она в первую очередь направлена.

Бюджетополучатели включают соответствующие ключевые показатели из Стратегии развития и соответствующих отраслевых стратегий в показатели для отдельных бюджетных программ. Они могут определить дополнительные показатели результатов, показатели процессов / вводимых ресурсов для мероприятий / проектов в планах своих организаций.

Бюджетополучатели разрабатывают мероприятия/проекты в рамках каждой бюджетной программы в своих институциональных планах (и определяют их стоимость). На основе стоимости всех мероприятий/проектов в рамках бюджетной программы бюджетополучатели выводят стоимость бюджетной программы, которую будут предлагать Федеральному министерству финансов для включения в МТБФ / годовой бюджет. Ключевые мероприятия/проекты указываются в приложении к бюджету по показателям эффективности бюджета в разрезе бюджетных программ, но без стоимости (так как в основе бюджета лежат только бюджетные программы).

связанные с ними показатели и целевые значения эффективности должны четко и прозрачно соответствовать стратегическим целям правительства. Например, в Боснии и Герцеговине федеральный бюджет готовится в соответствии с правилами, требующими систематического обращения к определенному набору стратегических документов, как описано выше. Во **Врезке 4** приводится дополнительная информация о том, как этот механизм работает на практике.

Дополнительный уровень над уровнем программы (его называют по-разному: миссией, политикой или направлением деятельности) помогает увязать программы с целями правительства более высокого уровня, объединяя программы, способствующие их достижению, по министерствам. Связь между стратегическими планами и бюджетом главным образом реализуется через программы, однако у программ есть и ограничения, особенно в тех случаях, когда стратегические цели политики носят сквозной характер и требуют скоординированных действий с участием различных ведомств. Методы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), во многих странах решают эту проблему, добавляя уровень сверх уровня программы. Для эффективной координации бюджетов в поддержку целей более высокого уровня правительству также необходимо создать административные структуры, объединяющие основные заинтересованные стороны и руководителей программ, такие как межведомственные подкомитеты или подкомитеты на уровне кабинета.

Грамотные документы по стратегическому бюджету четко объясняют, как распределение ресурсов меняется с течением времени в зависимости от стратегических приоритетов. Например, Стратегия государственного бюджета Эстонии включает раздел, описывающий «дискреционные бюджетные меры», соответствующие приоритетным целям политики. Бюджет Швеции содержит заявление с изложением изменений в распределении

ресурсов в среднесрочной перспективе в разрезе программ (см. Приложение С). Это включает как дополнительные расходы, так и инициативы по экономии. Например, в Великобритании предпринимались попытки подготовки среднесрочных бюджетов на уровне ведомств, включающих стратегические цели и показатели эффективности, однако они не увенчались успехом. Самая сложная задача — преодолеть излишний оптимизм и признать, что ресурсов недостаточно для выполнения политических обязательств.³

Сложность многих проблем, которые пытаются решить правительства, требует применения подхода, аналогичного матрице логической структуры, который учитывал бы элементы риска и неопределенности.

Проблемы часто возникают при слабой подготовке и отсутствии четкого представления о связях между бюджетными ресурсами, результатами и итогами. Разрабатывать новые меры политики и программы можно эффективнее с помощью таких систематических процессов, как анализ матрицы логической структуры. Это обеспечивает большую строгость при разработке программ, расчете затрат, выборе соответствующих показателей, а также позволяет лучше выявлять риски и управлять ими. Пример использования такого подхода применительно к предложению новой программы показан на **Рисунке 9**.

Использование шаблонов для подготовки бюджета, требующих от министерств документировать, как программы расходов способствуют достижению стратегических целей, обеспечивает дисциплину. Шаблоны — это простой способ обеспечить прозрачное отражение стратегических приоритетов руководства, изложенных в ключевых документах по планированию, в программах. Поддержку этому процессу может оказать высший орган аудита путем проведения независимой проверки. Шаблоны также служат основой для маркировки и отчетности по расходам, которые относятся к сквозным целям.

³ Improving government's planning and spending framework [Совершенствование механизма планирования и расходования бюджетных средств]. доклад Контролера и главного аудитора Великобритании, ноябрь 2018 г.

Рисунок 9. Увязка логики программы со стратегическими целями: программа транспортной доступности Community Connect в Новой Зеландии

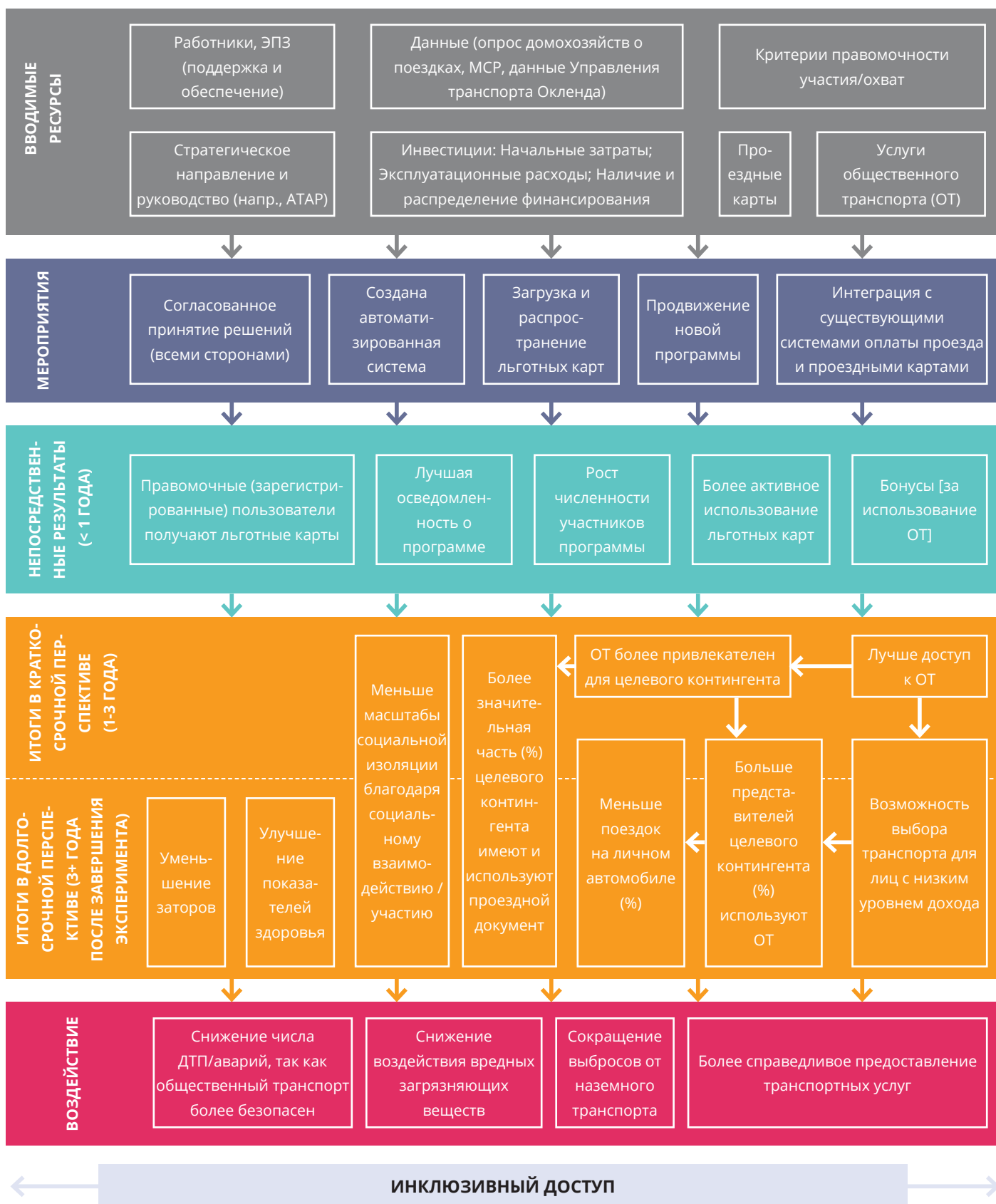


Рисунок 9. Увязка логики программы со стратегическими целями: программа транспортной доступности Community Connect в Новой Зеландии - продолжение

ВОЗМОЖНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ	
<p>Организации-исполнители:</p> <ul style="list-style-type: none"> Сколько было потрачено (т.е. вводимые ресурсы) и на что (т.е. мероприятия) <p>Инклюзивный доступ (категории населения, имеющие право на льготные проездные карты)</p> <ul style="list-style-type: none"> доля расходов на транспорт у малоимущих категорий доля малоимущего населения, использующего проездные льготы (данные по транспортным картам) доли по видам транспорта в абсолютном и процентном выражении неудовлетворенные потребности из-за проблем с транспортом или сложностью доехать 	<ul style="list-style-type: none"> восприятие общественного транспорта работа <p>Переменные, представляющие интерес (для целевого контингента):</p> <ul style="list-style-type: none"> количество совершенных поездок (по видам транспорта) и их назначение (больше поездок социального и образовательного характера?) расходы домохозяйств на транспорт (по видам транспорта) восприятие общественного транспорта восприятие эксперимента препятствия для доступа к общественному транспорту социально-демографические характеристики (напр., возраст, пол, место проживания, уровень дохода)

Программно-целевое бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат: рекомендации

Повысить качество разработки программ за счет использования надежных аналитических процессов, таких как матрицы логической структуры. Благодаря этому программа будет лучше разработана и согласована с имеющимися ресурсами.

Бюджетные программы, мероприятия и связанные с ними показатели эффективности и цели должны четко и прозрачно отвечать стратегическим целям правительства. Этому может способствовать использование стандартизированных шаблонов, обеспечивающих прозрачное отражение в программах стратегических приоритетов администрации,

изложенных в ключевых документах по планированию.

Бюджетная документация также должна содержать описательные пояснения стратегических изменений в распределении ресурсов, которые отвечают стратегическим приоритетам. Это дает дополнительную ясность в отношении того, как стратегические приоритеты правительства поддерживаются за счет перераспределения средств в бюджете.

Добавление миссий, областей политики / направлений деятельности и т.д., при котором группируют связанные между собой программы, обеспечивает увязку стратегических целей и программ расходов и т.д., требующих скоординированных действий со стороны нескольких ведомств. Эти цели высокого уровня должны быть отражены в программах участвующих ведомств, включая ведущее ведомство, при общем руководстве со стороны центральных органов правительства.



Обзоры бюджетных расходов: анализ

Обзоры бюджетных расходов служат важным инструментом для увязки распределения ресурсов со стратегическими целями и приоритетами правительства. Главной особенностью обзоров бюджетных расходов, отличающей их от MTEF и программно-целевого бюджетирования, является то, что они сосредоточены на базовых расходах и позволяют выявлять экономию в рамках существующих программ государственных расходов либо для достижения фискальных целей, либо для перераспределения средств в более приоритетные области. В настоящее время обзоры бюджетных расходов выполняют более трех четвертей стран ОЭСР; однако почти половина (12 из 30 стран, участвовавших в исследовании) применяют их от случая к случаю. По оценкам стран ОЭСР, обзоры бюджетных расходов являются наиболее эффективным инструментом для пересмотра приоритетов в расходах, и ОЭСР рекомендует сделать их постоянным элементом процесса подготовки бюджета.

Во многих странах природа обзоров бюджетных расходов изменилась: первоначально основное внимание уделялось

сокращению расходов всего правительства (так называемые комплексные или общие обзоры бюджетных расходов), но теперь акцент сместился в сторону более разнообразных подходов и целей (целевые, или выборочные, обзоры бюджетных расходов). Последние весьма разнообразны и охватывают широкий спектр тем, включая обзоры конкретных программ, областей политики, ведомств или бизнес-процессов, таких как управление основными фондами.

В некоторых странах обзоры расходов проводятся на систематической основе ежегодно или раз в несколько лет. Например, в Дании ежегодно проводится 10–15 специальных исследований, цель которых — расширить пространство для новых приоритетных направлений расходования средств (OECD, 2013: 10, 13). В Нидерландах и Финляндии действуют аналогичные постоянные программы обзоров бюджетных расходов, которые актуализируются ежегодно. Опыт Нидерландов показывает, что обзоры бюджетных расходов затрагивают целый ряд вопросов, имеющих важное стратегическое значение для правительства (см. **Рисунок 10**).

Рисунок 10. Нидерланды: тематика обзоров бюджетных расходов, 2021–2024 гг.

2021	2020	2023	2024
<ul style="list-style-type: none"> • Финансирование энергетического перехода • Территориальное планирование • Жилье для работников образования • Агентства • Объекты недвижимости 	<ul style="list-style-type: none"> • Государственные инвестиции • Распределение богатства • Преступность среди молодежи • Начальное и среднее образование • Гериатрическая помощь • Упрощение системы социального обеспечения 	<ul style="list-style-type: none"> • Климат • Биоразнообразие • Профессиональные колледжи, отвечающие требованиям будущего 	<ul style="list-style-type: none"> • Инструменты для жилищной индустрии • Финансирование предприятий • Эффективное высшее образование • Пенсии • Проблемные долги

Источник: Министерство финансов Нидерландов.

Врезка 5. Обзоры бюджетных расходов в Ирландии

Обзоры бюджетных расходов стали неотъемлемой частью процесса составления бюджета в Ирландии. Из мероприятия, направленного на поиск путей сокращения расходов, они превратились в стратегический инструмент, позволяющий рассматривать области расходов с целью выявления потенциальной экономии или путей повышения эффективности работы и политики. В качестве платформы для разработки политики на основе фактических данных ОБР имеют следующие задачи:

- способствовать более активному использованию широкого спектра источников данных, на основе которых можно проводить анализ политики;
- способствовать налаживанию процессов взаимодействия, обучения и обсуждения между департаментами в связи с разработкой и реализацией государственной политики, основанной на анализе политики;
- оценивать эффективность государственных расходов для достижения целей политики;
- эффективно внедрять анализ политики с опорой на данные на всех этапах политического процесса, в том числе во время составления бюджета; и

- использовать фактические данные и выводы для обоснования программ реформ и инициирования процесса реформ, когда это необходимо.

Надзор за процессом на высоком уровне осуществляет Координационная группа, состоящая из высокопоставленных чиновников; она проводит регулярные заседания в течение всего цикла обзора бюджетных расходов, чтобы обеспечить актуальность анализа, его результативность и поддержку достижения общих целей обзора бюджетных расходов.

Контроль за реализацией процесса осуществляет Ирландская правительственная служба экономики и оценки (IGEES), которая не зависит от Департамента государственных расходов. Она готовит доклады по итогам проведения предварительных и последующих обзоров бюджетных расходов. Инициаторами обзоров бюджетных расходов могут выступать сама IGEES, Департамент государственных расходов, а также министерства. Соображения представляются Координационной группе. Отчеты об обзорах бюджетных расходов публикуются и доступны общественности в электронном формате.

Источник: Департамент государственных расходов и реформ Ирландии.

Ирландия представляет собой типичный пример эволюции обзоров бюджетных расходов от комплексных, проводимых раз в несколько лет, к скользящей программе, обеспечивающей поддержку более широких стратегических целей (см. Врезка 5).

Гибкость обзоров бюджетных расходов делает их ценным дополнением к стратегическому планированию как на национальном уровне, так и на уровне отраслей или отдельных программ, помогая улучшить воздействие программ и перераспределить ресурсы в поддержку стратегических приоритетов правительства.

Обзоры бюджетных расходов: рекомендации

В начале срока полномочий нового правительства ему следует рассмотреть возможность инициировать проведение комплексного обзора бюджетных расходов.

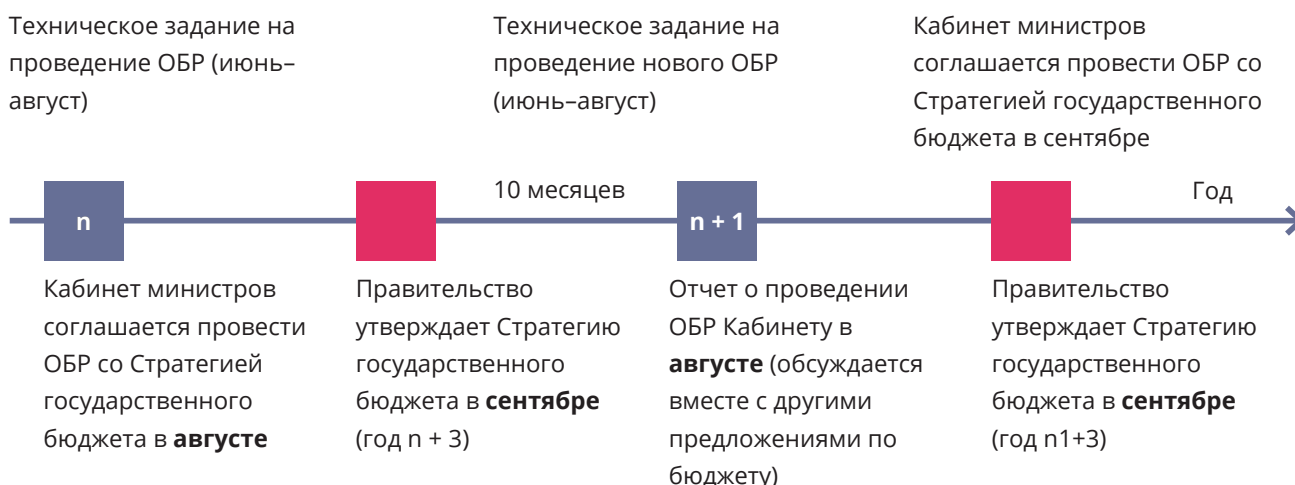
Основная цель — высвободить ресурсы, имеющиеся в сложившейся исходной ситуации, для финансирования новых программ и мероприятий, которые поддерживают стратегические цели нового правительства. Например, в Ирландии и Великобритании в начале работы новой администрации были проведены комплексные обзоры, которые послужили основой для разработки среднесрочных планов расходования бюджетных средств.

В качестве альтернативы, если существует устоявшийся процесс ежегодного обзора бюджетных расходов, приходящая администрация должна согласовать приоритеты программы проведения ОБР, которая соответствовала бы стратегическим приоритетам и проблемам правительства. Эта программа может быть скользящей и рассчитана на период более одного года, как в случае с Ирландией.

Сроки проведения обзоров расходов должны быть скоординированы с графиком подготовки бюджета, включая разработку предбюджетных смет, МТЕФ и предложений по отраслевым расходам. Заблаговременное планирование, при котором ОБР рассматривается как первый этап процесса подготовки бюджета, является залогом их результативности. В зависимости от сложности темы обзоры расходов могут занимать разное время. Поэтому дату начала проведения ОБР следует определять, исходя из того, когда нужен отчет, хотя может оказаться, что для полной реализации рекомендованных изменений в политике потребуется несколько лет, причем основная часть воздействия будет ощущаться в среднесрочной перспективе, а не в бюджете на следующий год. Пример графика проведения обзора бюджетных расходов из опыта Эстонии приведен на **Рисунке 11**.

В зависимости от бюджетной ситуации и целей правительства обзор бюджетных расходов может также позволить министерствам ограниченно использовать сэкономленные средства для реинвестирования в соответствии со стратегическими приоритетами. Такой подход использовало правительство Канады, предоставляя министерствам определенные стимулы для выявления экономии средств.

Рисунок 11. Эстония: график проведения обзоров бюджетных расходов





Планирование и бюджетирование государственных инвестиций: анализ

Долгосрочные капитальные инвестиции — одна из областей расходов, где давно признано значение увязки стратегического планирования и бюджетирования на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Важные стратегические инвестиции требуют выделения средств на многолетний период и защиты от краткосрочного давления на бюджет. По этой причине общепринятой практикой является разработка отдельного процесса для планирования и составления бюджета крупных капитальных затрат.

В 2018 году более половины стран ОЭСР сообщали о наличии общей долгосрочной стратегической концепции развития инфраструктуры, охватывающей все отрасли.

Вместе с тем, практическая ситуация сильно различается: треть стран имеет инфраструктурные стратегии только на отраслевом уровне, и то лишь для нескольких капиталоемких секторов (например, автомобильные и железные дороги, энергетика, жилищное строительство, здравоохранение), а в ряде стран капитальные и текущие бюджеты полностью разделены.

За государственные инвестиции, как правило, совместно отвечают все уровни власти.

Ответственность за политику и финансирование могут совместно нести разные уровни власти, что усложняет управление. На местном уровне выбор государственных инвестиций должен основываться на стратегии развития, связанной с созданием возможностей и устранением препятствий для роста в каждом населенном пункте. Также важно искать возможности

взаимного дополнения и снижать противоречия между отраслевыми стратегиями. Например, инвестиции в жилищное строительство должны дополняться надлежащими инвестициями в развитие энергоснабжения и транспортных сетей. Такие взаимодополняющие факторы часто необходимо разрабатывать и объединять в комплексные стратегии. В Новой Зеландии все местные органы власти обязаны разрабатывать долгосрочные планы, в которых излагаются расходы и инвестиционные планы на ближайшие десять лет. Они призваны обеспечить комплексный характер инвестиционных решений, принимаемых местными органами власти, и их увязку с желаемыми результатами для каждого сообщества.

Временной горизонт планирования в программе государственных инвестиций (ПГИ) и МТФФ/МТЕФ обычно не совпадают, поскольку большинство стратегических инвестиций требуют обязательств, выходящих далеко за пределы типичного трехлетнего временного горизонта МТФФ/МТЕФ. Тем не менее, нет причин, по которым ПГИ и отраслевые инвестиционные планы не должны соответствовать среднесрочным бюджетным рамкам. Во многих странах в дополнение к бюджетным ресурсам используется внебюджетное финансирование (включая государственно-частные партнерства) и средства для финансирования развития по линии международных организаций. По этой причине важно, чтобы в ПГИ были четко указаны источники финансирования каждой инвестиции и средства, которые потребуется выделить из государственного бюджета.

Ключевым механизмом обеспечения соответствия стратегическим целям является процесс оценки и отбора. В развитых странах процесс отбора основан на применении фильтров для обеспечения соответствия приоритетам, установленным в стратегических планах, и анализе затрат и выгод. Таким образом, на основе короткого списка предложений с указанием затрат может быть сформирована программа государственных инвестиций (ПГИ), которая поддерживает достижение целей и задач, поставленных в национальном плане развития. Некоторые страны предоставляют приблизительные оценки общей стоимости этих проектов, иногда с разбивкой по годам, но качество этих прогнозов сильно различается. В более развитых системах программа государственных инвестиций включает в себя только те проекты, которые прошли предварительную оценку.

Планирование государственных инвестиций: рекомендации

Планы государственных инвестиций должны содержать четкие ссылки, увязывающие отдельные инвестиции с национальными стратегическими целями, и в то же время соответствовать среднесрочным финансовым и бюджетным рамкам. Пример Ирландии (Врезка б) показывает, как эти принципы были применены при разработке программы стратегических инвестиций в этой стране.

Отбор отдельных проектов для включения в национальную или отраслевую программу государственных инвестиций осуществляется на основе последовательного процесса оценки и применения фильтров. Он должен включать фильтры на предмет стратегического соответствия приоритетам правительства, вклада в достижение измеримых результатов (КПЭ) и соотношения затрат и выгод (соотношения цены и качества), что позволит определить место проекта в сводном списке или ПГИ.

Национальные программы государственных инвестиций (ПГИ) следует готовить в рамках параметров, предусмотренных МТФФ. В странах, где инвестиционное планирование осуществляется на отраслевой основе, отраслевые инвестиционные планы следует готовить с учетом ограничений МТФФ. Необходимо определить и согласовать значения текущих расходов (эксплуатация, техническое обслуживание, персонал и т.д.) с объемом соответствующего бюджета.

График подготовки ПГИ должен быть согласован с графиком подготовки общего бюджета. Капитальные инвестиции следует представлять вместе со всеми другими расходами в МТФФ и в отраслевых бюджетах с указанием источников финансирования и влияния на текущие расходы.

Врезка 6. Планирование стратегических инвестиций в Ирландии

Ирландия подготовила Национальный план развития (НПР) на 1989–1994 годы в качестве основы для запроса на финансовую поддержку Европейского союза. Вторым Национальным планом развития на 1994–2000 годы был в основном планом стратегических инвестиций. Новые планы готовились с регулярной периодичностью, и акцент был смещен с финансирования Европейского союза на национальные инвестиционные приоритеты. Текущий план охватывает период 2018–2027 гг.

Приоритетные направления стратегических инвестиций в Национальном плане развития Ирландии на 2018–2027 гг.

Приоритеты	Евро, млн
«Компактный рост»	14 500
Улучшение транспортной доступности на региональном уровне	7300
Укрепление сельской экономики	8800
Устойчивая мобильность	8600
Прочная экономика	9400
Высококачественное международное сообщение	4800
Улучшение благоустройства и сохранение наследия	1400
Переход к низкоуглеродному, устойчивому к изменениям климата обществу	21 800
Устойчивые водные ресурсы и окружающая среда	8800
Доступ к услугам по уходу за детьми, образования и здравоохранения	20 100

Приоритеты	Евро, млн
Прочие отрасли	3000
Резерв	7400
Итого	115 900

НПР на 2018–2027 годы находится в ведении Министерства финансов. План полностью рассчитан по стоимости и полностью скоординирован с бюджетным процессом. В НПР заложены финансовые показатели, соответствующие долгосрочным фискальным прогнозам, которые будут обновляться и пересматриваться в ходе рассмотрения среднесрочных и ежегодных бюджетов. Ассигнования на капитальные вложения предусмотрены на пятилетний период и будут ежегодно переноситься на следующий год. НПР на 2018–2027 годы предусматривает прямые инвестиции из государственного бюджета в размере 91 млрд евро и инвестиции государственного сектора в размере около 25 млрд евро. Это позволит увеличить размер государственных инвестиций в течение рассматриваемого периода с примерно 3 до 4 процентов валового национального дохода. НПР включает 10 приоритетных стратегических инвестиционных направлений, которые согласованы с 10 стратегическими результатами Национальной рамочной программы планирования, и определяет 43 крупных инвестиционных проекта или программы. Предусмотрены значительные резервные ассигнования. Ежегодные отчеты о проделанной работе показывают, что НПР является эффективным инструментом управления государственными инвестициями в Ирландии.

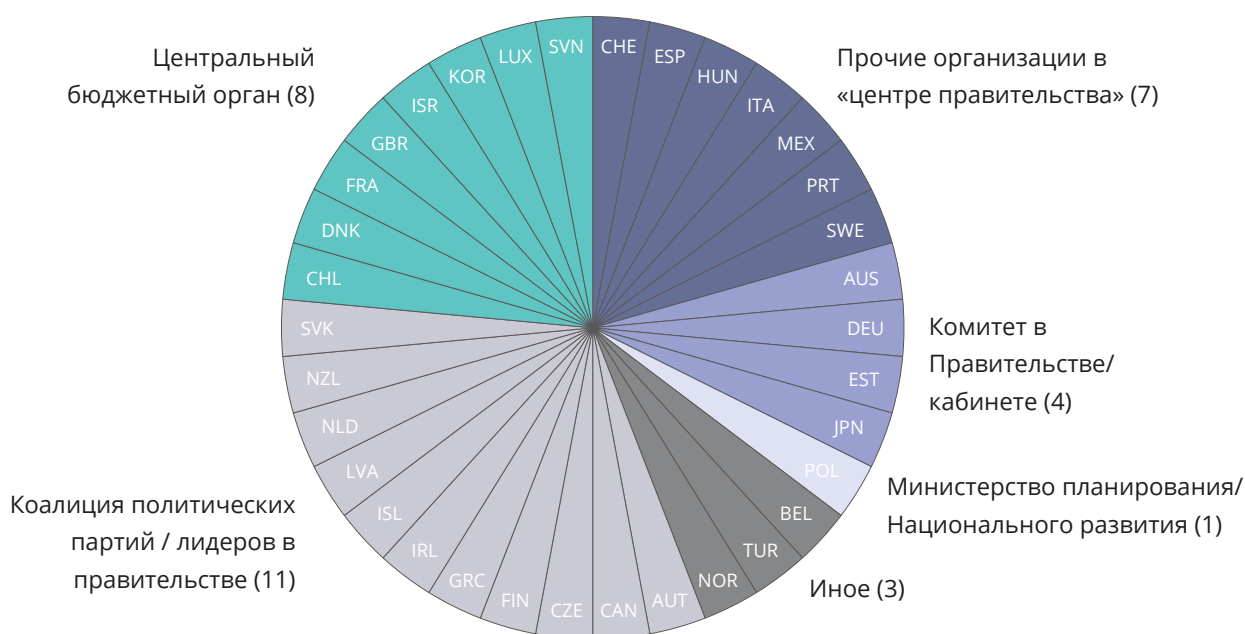


Варианты организации

Планирование и бюджетирование — это отдельные процессы, с собственными и при этом разными целями. Напряженность, возникающая на стыке этих двух конкурирующих друг с другом подходов, может иметь конструктивную природу и обеспечивать более качественные результаты. Однако на практике эти подходы часто не согласуются. Обычно стратегии разрабатываются без учета бюджетных ограничений, а бюджеты часто готовятся без явного учета стратегических целей правительства. Институциональное разделение усугубляет проблемы согласования и, вероятно, объясняет, почему связь между стратегическим планированием и бюджетированием является одной из самых слабых характеристик систем УГФ на международном уровне по оценке PEFA (показатель P116-iii). Возможность применения передового опыта, который приводится в настоящей работе, также будет зависеть от конкретных условий в странах.

Роли и обязанности организаций в области стратегического планирования весьма разнообразны, как показано на Рисунке 12. В докладе ОЭСР, опубликованном в 2019 году, выделено не менее шести различных институциональных моделей. Наиболее распространенным механизмом является политически управляемый процесс, в котором участвует сам ЦБО (8 стран), а также «центр правительства». Что касается механизмов, способствующих такой увязке, то они включают обсуждение в кабинете/совете министров (15 стран) и опору на механизм планирования среднесрочных бюджетных расходов (МТЭФ), который четко увязывает бюджетные ассигнования со среднесрочными планами и приоритетами (14 стран).

Рисунок 12. Организации, отвечающие за стратегическое планирование в странах ОЭСР



Источник: OECD 2019 г.

«Центр правительства»

Результаты исследования организации и функций «центров правительства» (ЦП), проведенного в 2017 году, свидетельствуют о критической важности сотрудничества между «центром правительства» и министерством финансов в обеспечении надлежащего финансирования национальных стратегий и учета налогово-бюджетной системы страны.

Учитывая, что бюджетные решения являются наиболее важным фактором, определяющим возможность достижения стратегических целей, обсуждение вопросов увязки бюджета со стратегическими планами требует тесного сотрудничества между ЦБО и «центром правительства». Это также подчеркивает роль, которую такие центры играют в значительном меньшинстве стран в обеспечении того, чтобы стратегические планы, подготовленные отраслевыми министерствами, также были должным образом проанализированы и учитывали бюджетные ограничения (см. **Рисунок 13**).

Однако стратегическое планирование для всего правительства считается ключевой обязанностью «центра правительства» лишь в немногих более чем половине стран, участвовавших в исследовании. ЦП в основном сосредоточены на координации и надзоре, а не на определении стратегических приоритетов, например, обеспечении наличия у отраслевых министерств

долгосрочных планов и предоставлении рекомендаций по их разработке и содержанию.

Отдельный орган планирования

Во многих странах PEMPAL существует централизованное ведомство, отвечающее за функцию планирования, которое обычно относится к «центру правительства». В странах ОЭСР это редкость. Функции планирования чаще всего находятся в ведении ЦП. Типичный пример — France Strategie (Генеральная комиссия по стратегии и прогнозированию), которая является частью канцелярии премьер-министра. Как правило, такие учреждения отвечают за долгосрочное планирование на национальном уровне, а также могут поддерживать и направлять стратегическое планирование на более низких уровнях (отрасль/регион).

Для совершенствования процесса разработки и управления в целях обеспечения более тесной увязки планирования и бюджетирования необходима тесная координация между ЦБО и любым другим центральным органом, отвечающим за планирование. Для этого может потребоваться

Рисунок 13. Роль ЦП в обеспечении финансирования национальных стратегий и соблюдении налогово-бюджетной политики страны



Источник: Survey on Organization and Functions of the Centre of Government [Исследование по организационной структуре и функциям «центров правительства», ОЭСР], OECD (2017).

непосредственное участие высокопоставленного чиновника, например, премьер-министра или заместителя премьер-министра, по крайней мере для того, чтобы инициировать совместные реформы и утверждать рекомендации. Также может потребоваться внесение изменений в законодательство, регулирующее планирование и/или бюджетирование.

Объединенные функции планирования и бюджетирования в ЦБО

В значительном числе стран ОЭСР общая ответственность за функции планирования и составления бюджета возложена на центральный бюджетный орган (ЦБО). Это значительно упрощает задачу координации, однако, как правило, между структурными подразделениями ЦБО, которое выполняет обе функции, имеется значительный разрыв с точки зрения компетенций и оценки ситуации.

Планирование, переданное в ведение отраслевых министерств/ведомств

Во многих странах ОЭСР никогда не было централизованного процесса планирования.

Процессы стратегического планирования не определяются централизованно, и нет последовательности в определении стратегических документов, за исключением планов, утверждаемых внешними сторонами, таких как планы, требуемые Европейской комиссией в отношении Пакта стабильности и роста и Европейского семестра. В таких случаях может быть проще обеспечить координацию (например, поручить ее ЦП или ЦБО), но

содержание задачи более существенно, т.е. необходимо определить пакет стратегических документов для всего правительства, принять закон, разработать подробное руководство, провести работу в тестовом режиме, провести обучение и т.д.

В ряде стран предпринимаются попытки использовать межведомственные комитеты и комиссии для улучшения координации работы по планированию и составлению бюджета и достижения баланса между конкурирующими целями политики, о которых говорилось выше.

Примером может служить Колумбия, где комитет высокого уровня, состоящий из министров кабинета министров (*El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES*), возглавляемый президентом, утверждает план национального развития, среднесрочные бюджетные рамки и годовой бюджет после рассмотрения последнего в CONFIS (*Consejo Superior de Política Fiscal*). CONFIS возглавляет министр финансов при полном участии Национального департамента планирования.⁴

Рекомендации

Центральный бюджетный орган или «центр правительства» управляет ключевыми процессами обмена информацией между бюджетными органами и органами планирования в ходе разработки основных стратегических планов, МТФФ, МТБФ (Среднесрочное бюджетное планирование) и подготовки годового бюджета. Как правило, в процессе участвуют канцелярия премьер-министра, кабинет министров или орган планирования. Это важно, поскольку бюджетный процесс играет центральную роль в достижении целей государственной политики. В качестве площадки для обсуждений / форума обычно выступает комитет кабинета министров. Хорошим примером структурированного общего подхода к обеспечению увязки планирования и бюджетирования, к которой стремится министерство финансов, служит опыт Южной Африки. Рамочная программа Национального

³ Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can Prevent Waste in Public Procurement: IMF [Потрачено эффективно: как грамотное управление инфраструктурой способствует предотвращению потерь при государственных закупках (МВФ)]

казначейства по разработке стратегических планов и годовых планов результатов определяет основные документы, информационные потоки, руководства по временному графику и содержанию, которым могут следовать министерства и ведомства. Отражены следующие конкретные аспекты:

- Место рамочной программы в конституционных, правовых и политических механизмах, регулирующих планирование и составление бюджета.
- Описание ключевых стратегических документов циклов планирования и бюджетирования, информационных потоков и критических взаимосвязей.
- Типовые форматы, описание содержания и сроки подготовки ключевых документов.
- Определение процессов консультаций (например, в комитете кабинета министров), включая функции и обязанности организаций,

информационные потоки и заинтересованные стороны, для обеспечения эффективных консультаций и обмена информацией.

- Определение общего графика стратегического планирования и бюджетирования, который позволит провести необходимое взаимодействие.
- Определение связей между среднесрочными стратегическими планами, бюджетами и другими соответствующими процессами, включая институционализованные обзоры бюджетных расходов, а также более долгосрочной (например, 10-летние планы) и более краткосрочной (годовой бюджет и планы обеспечения эффективности) перспективой.

Если ЦБО отвечает и за планирование, и за бюджетирование, то необходима координация с «центром правительства», чтобы определить общее направление политики и стратегии, а также с отраслевыми министерствами и ведомствами.



Рекомендации по внедрению передового опыта

Существующие рекомендации по увязке стратегического планирования и бюджетирования программ/результатов ограничены и касаются высокого уровня. В данном исследовании определены следующие основные источники.

Принципы бюджетного управления ОЭСР.

Принцип 2 рекомендует правительствам «тесно увязывать бюджеты со среднесрочными стратегическими приоритетами правительства». Он разбит на пять дополнительных подцелей или принципов.

- Более пристальное внимание среднесрочному аспекту в процессе составления бюджета с выходом за рамки традиционного годового цикла.
- Организация и структурирование бюджетных ассигнований таким образом, чтобы они в полной мере соответствовали национальным целям.
- Положения МТЕФ имеют реальную силу в части установления границ для основных категорий расходов на каждый год среднесрочного горизонта.

- Поддержание тесных рабочих отношений между Центральным бюджетным органом (ЦБО) и другими учреждениями, входящими в «центр правительства» (например, канцелярией премьер-министра, кабинетом министров или министерством планирования), учитывая взаимозависимость между бюджетным процессом и реализацией общегосударственной политики.
- Рассмотрение вопроса о том, как разработать и внедрить регулярные процессы пересмотра существующей политики в области расходов, включая налоговые расходы, таким образом, чтобы формировать бюджетные ожидания в соответствии с изменениями, происходящими в масштабах всего правительства.

Инструмент оценки государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA). В данном случае передовая практика определяется косвенно, через инструмент оценки. В частности, показатель PI-16, позволяющий оценить среднесрочную перспективу при составлении бюджета расходов, имеет подпоказатель (iii), оценивающий согласованность стратегических планов и среднесрочного бюджета. Он гласит:

- «В стратегических планах должны быть определены ресурсы, необходимые для достижения среднесрочных и долгосрочных целей и запланированных непосредственных результатов и итогов. Эти планы должны определять последствия текущих политических обязательств с точки зрения затрат, включая

любые разрывы в финансировании, а также определять приоритетность новых предложений в области расходной политики в соответствии с целями государственной политики».

Передовой опыт ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат. Передовая практика 2:

Бюджетирование, ориентированное на результат, обеспечивает увязку расходов со стратегическими целями и приоритетами правительства.

- Бюджетные предложения систематически увязываются с соответствующими планами развития, программными обязательствами правительства и другими заявлениями о стратегических направлениях и приоритетах.
- Многолетние бюджетные рамки обеспечивают реалистичные и надежные финансовые параметры для подготовки бюджетов, ориентированных на результат.
- Достижение сложных целей, требующих межведомственного взаимодействия, обеспечивается координацией центральным правительством мероприятий и бюджетов.

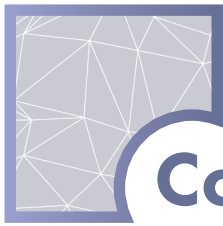
Основываясь на этих общих принципах, в настоящем документе предлагаются более конкретные рекомендации. Для простоты изложения информация сведена по тематическим областям и обобщена в таблице ниже, а также в резюме в начале данного отчета.

Рисунок 14. Краткое изложение конкретных указаний

Тема	Существующие рекомендации	Дополнительные рекомендации
Стратегическое планирование	В стратегических планах должны быть определены ресурсы, необходимые для достижения среднесрочных и долгосрочных целей и запланированных непосредственных результатов и итогов. Эти планы должны определять последствия текущих политических обязательств с точки зрения затрат, включая любые разрывы в финансировании, а также определять приоритетность новых предложений в области расходной политики в соответствии с целями государственной политики	Необходимо определить некоторую рамочную программу или набор стратегических планов, которые рассчитаны на среднесрочную перспективу, имеют периодический характер и связаны с распределением ресурсов на национальном уровне и на уровне организаций. Некоторым странам может потребоваться установить связи с дополнительными стратегическими планами, которые являются неотъемлемой частью их цикла планирования и связаны с принятием бюджетных решений. Структуру направлений деятельности и программ в рамках бюджета следует согласовывать с центральным органом, ответственным за планирование, чтобы обеспечить взаимное соответствие структуры бюджета и целей национального развития

Тема	Существующие рекомендации	Дополнительные рекомендации
Среднесрочные бюджетные рамки (МТФФ)	Нет конкретных рекомендаций по установлению связей со стратегическим планированием	Страны разрабатывают МТФФ, которая поддерживает среднесрочный план развития; в идеале и рамки, и план должны соответствовать периоду полномочий правительства (3–5 лет) или горизонту его среднесрочного планирования
Среднесрочное планирование бюджетных расходов (МТЕФ)	<p>Положения МТЕФ имеют реальную силу в части установления границ для основных категорий расходов на каждый год среднесрочного горизонта.</p> <p>Многолетние бюджетные рамки обеспечивают реалистичные и надежные финансовые параметры для подготовки бюджетов, ориентированных на результат</p>	<p>При разработке МТЕФ следует систематически делать ссылки на национальные стратегические приоритеты. В МТЕФ должны быть указаны основные изменения в распределении расходов в течение рассматриваемого периода (3–5 лет).</p> <p>Ассигнования на отраслевом уровне и ниже (область политики, программа) должны обсуждаться совместно с ключевыми заинтересованными сторонами до утверждения «центром правительства» / кабинетом министров и органом законодательной власти.</p> <p>После установления ассигнований в МТЕФ они должны стать ключевыми финансовыми параметрами для разработки многолетних стратегических планов на уровне отраслей на 3–5-летний период</p>
Программно-целевое бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат	<p>Бюджетные предложения систематически увязываются с соответствующими планами развития, программными обязательствами правительства и другими заявлениями о стратегических направлениях и приоритетах.</p> <p>Достижение сложных целей, требующих межведомственного взаимодействия, обеспечивается координацией мероприятий и бюджетов центральным правительством</p>	<p>Повысить качество разработки программ за счет использования надежных аналитических процессов, таких как матрицы логической структуры. Благодаря этому программа будет лучше разработана и согласована с имеющимися ресурсами.</p> <p>Бюджетные программы, мероприятия и связанные с ними показатели эффективности и цели должны четко и прозрачно отвечать стратегическим целям правительства.</p> <p>Бюджетная документация также должна содержать описательные пояснения стратегических изменений в распределении ресурсов, которые отвечают стратегическим приоритетам.</p> <p>Добавление миссий, областей политики / направлений деятельности и т.д., при котором группируют связанные между собой программы, обеспечивает увязку стратегических целей и программ расходов и т.д., требующих скоординированных действий со стороны нескольких ведомств</p>
Обзоры бюджетных расходов	Нет конкретных рекомендаций по установлению связей со стратегическим планированием	<p>В начале срока полномочий нового правительства ему следует рассмотреть возможность инициировать проведение комплексного обзора бюджетных расходов.</p> <p>В качестве альтернативы, если существует устоявшийся процесс ежегодного обзора бюджетных расходов, приходящая администрация должна согласовать приоритеты программы проведения такого обзора, которая соответствовала бы стратегическим приоритетам и проблемам правительства.</p> <p>Сроки проведения обзоров расходов должны быть скоординированы с графиком подготовки бюджета, включая разработку предбюджетных смет, МТЕФ и предложений по отраслевым расходам</p>

Тема	Существующие рекомендации	Дополнительные рекомендации
Планирование государственных инвестиций	Нет конкретных рекомендаций по установлению связей со стратегическим планированием	<p>Национальные программы государственных инвестиций (ПГИ) следует готовить в рамках параметров, предусмотренных МТФФ.</p> <p>Планы государственных инвестиций должны содержать четкие ссылки, увязывающие отдельные инвестиции с национальными стратегическими целями.</p> <p>График подготовки ПГИ должен быть согласован с графиком подготовки общего бюджета.</p> <p>Капитальные инвестиции следует представлять вместе со всеми другими расходами в МТФФ и в отраслевых бюджетах с указанием источников финансирования и влияния на текущие расходы</p>
Варианты организации	Нет конкретных рекомендаций по установлению связей со стратегическим планированием	Центральный бюджетный орган или «центр правительства» управляет ключевыми процессами обмена информацией между бюджетными и плановыми органами в ходе разработки основных стратегических планов, МТФФ, МТБФ и подготовки годового бюджета



Соображения относительно практической реализации

Приведенные в докладе рекомендации представляют собой идеализированную модель, основанную на предположении, что различные элементы процессов стратегического планирования и бюджетирования уже существуют и полностью функционируют. На практике реализация рекомендаций будет выглядеть по-разному в зависимости от различий в существующих методах и институтах.

Отдельные действия из списка рекомендаций также могут принести пользу независимо друг от друга, и могут быть использованы различные решения, например, согласование/ интеграция стратегии и бюджета в одном документе (таком как стратегия национального бюджета, отраслевая стратегия или более проработанная версия МТЕФ).

Кроме того, существуют ограничения степени возможной интеграции, учитывая различные цели и масштабы планов и бюджетов.

Например, если от страны требуется соблюдение фискальных правил ЕС, необходимо привести в соответствие дополнительные стратегические документы. Некоторые страны могут предпочесть объединить стратегическое планирование и бюджетирование в единый план (например, Стратегию государственного бюджета) или отраслевую бюджетную стратегию, в то время как другие предпочитают проводить четкое различие между планами и бюджетами.

Правительствам рекомендуется убедиться в надежности базовых элементов систем планирования и бюджетирования, прежде чем создавать дополнительные структуры поверх существующих процессов. Например, если не обеспечить надежное бюджетное прогнозирование, МТФФ не станет надежной основой для среднесрочного планирования.

Аналогичным образом, качество среднесрочного плана в значительной степени зависит от надежности годового бюджета и базовых расчетов. Если бюджет текущего года не заслуживает доверия, то не вызовут доверия и прогнозируемые расходы в МТЕФ.

Обеспечить более тесную увязку двух очень сложных процессов в правительстве — задача не из легких. Тем более, когда элементы существующих процессов сами по себе не полностью функциональны или работают на неоптимальном уровне. Даже если приведенные рекомендации будут выполнены лишь частично, это уже станет значительным достижением.

Министерствам финансов также необходимо обеспечивать доступность данных и наращивать возможности систем обработки данных (например, модуля бюджетного планирования ИСУГФ), чтобы содействовать оценке стоимости новых предложений по расходам. Может также потребоваться, чтобы они взяли на себя ведущую роль в разработке систем, способных агрегировать нефинансовые данные об эффективности и сопоставлять их с финансовыми данными.



Список литературы

Chimhowu, Admos, David Hulme, and Lachlan Munro. 2019. "The New National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships." *World Development* 120: 76–89.

Public Financial Management and its Emerging Architecture: IMF 2013

Centre Stage 2: The Organization and Functions of The Center of Government in OECD Countries: OECD, Paris 2018

Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, OECD Paris, 2019

The Soviet Planned Economy, Richard Conolly, Oxford University Press, 2020
Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment: IMF 2020

Schiavo-Campo, Salvatore. 2007. "Budget Preparation and Approval." In *Budgeting and Budgetary Institutions*, edited by Anwar Shah. Washington, DC: World Bank: 2–5.

South Africa National Treasury - The Framework for Strategic Plans and Annual Performance Plans: August 2010

Waterston, Albert. 1969. *Development Planning: Lessons of Experience*. Washington DC: World Bank.

Strategic Infrastructure Planning: International Best Practice. OECD, Paris. 2017.

Ireland's Public Expenditure Framework in Comparative Perspective (assets.gov.ie)

National Development Plan Delivery and Reform, Irish Government Economic and Evaluation Service, 2022 (Updated 2024).

Improving government's planning and spending framework, Report by the UK Comptroller and Auditor General, November 2018

Integrating Current and Development Budgets – A Four-Dimensional Process. David Webber, OECD Journal on Budgeting, 2007

PEFA 2016 Framework for Assessing Public Financial Management; World Bank, 2016

Recommendation of the Council on Budgetary Governance: OECD, Paris 2015

2024 Draft Budgetary Plan of Estonia, Ministry of Finance 2023

Chile: Review of DIPRES' programme evaluation system. Ivor Beazley and Ana Maria Ruiz, OECD, Paris 2021

OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD, Paris 2019



Приложение А

Примерный шаблон отраслевых стратегических планов

Содержание

В содержании должны быть указаны отдельные элементы стратегического планирования, приложения и любые другие дополнительные материалы, например:

Часть А: Стратегический обзор	
1. Видение	
2. Миссия	
3. Ценности	
4. Полномочия, установленные законодательно, и иные полномочия	
4.1. Полномочия, предусмотренные Конституцией	
4.2. Полномочия, установленные законодательно	
4.3. Полномочия согласно политике	
4.4. Судебные решения, имеющие отношение к деятельности организации	
4.5. Планируемые инициативы в области политики	
5. Анализ ситуации	
5.1. Среда обеспечения эффективности	
5.2. Организационная среда	
5.3. Описание процесса стратегического планирования	
6. Цели организации, направленные на достижение стратегических итогов	
Часть В: Стратегические задачи	
7. Программа X (указать название программы)	
7.1. Стратегические задачи	
7.2. Соображения, касающиеся ресурсов	
7.3. Управление риском	
Часть С: Связь с другими планами	
8. Связь с планами развития инфраструктуры и других капитальных вложений	
9. Обусловленные гранты	
10. Государственные организации	
11. Государственно-частные партнерства	
Приложение С.	
Часть А: Стратегический обзор	
Часть В: Планы программы и подпрограмм	
Часть С: Связи с другими планами	
Приложение D.	
Приложение E. Описание и примеры технических показателей	

Часть А: Стратегический обзор

1. Видение

Приведите видение организации.

2. Миссия

Приведите миссию организации.

3. Ценности

Перечислите ценности, которых придерживается организация.

4. Полномочия, установленные законодательно, и иные полномочия

Изложите конкретные полномочия учреждения, которые закреплены в Конституции, установлены законодательно, связаны с выполнением функций и обусловлены политикой. Сосредоточьтесь на установленных законодательно и иных полномочиях, за выполнение которых, управление или надзор за которыми непосредственно отвечает данное подразделение, а не на всем перечне законодательных актов, под действие которых подпадает учреждение в ходе деятельности.

4.1. Полномочия, предусмотренные Конституцией

Укажите соответствующий(-ие) раздел(-ы) Конституции и поясните, каким образом департамент или государственное учреждение несет прямую ответственность за обеспечение соблюдения положений этого(-их) раздела(-ов).

4.2. Полномочия, установленные законодательно

Укажите название соответствующего закона и изложите основные обязанности, возлагаемые этим законом на учреждение.

4.3. Полномочия согласно политике

Укажите название политики и изложите основные обязанности, которые она возлагает на учреждение.

4.4. Судебные решения, имеющие отношение к деятельности организации

Заполните этот раздел, если есть конкретные судебные решения, которые оказывают существенное постоянное влияние на деятельность или обязательства по предоставлению услуг.

Название судебного дела: [указать влияние судебного решения на деятельность учреждения или обязательства по предоставлению услуг].

4.5. Планируемые инициативы в области политики

Укажите в виде пунктов наиболее важные инициативы в области политики, которые департамент планирует продолжить или инициировать в период, охватываемый планом. Этот раздел относится только к департаментам.

5. Анализ ситуации

Представьте общие сведения об эффективности и более широкой институциональной среде на основе подробной информации, собранной в процессе стратегического планирования. Следует также учитывать различные среднесрочные и долгосрочные политики и планы учреждений. Бюджетное планирование должно основываться на выявленных ключевых мерах политики и планах учреждений.

Департаменты на национальном и провинциальном уровнях в каждом секторе, выполняющие параллельные функции, должны совместно добиваться стандартизации представленной здесь информации. Например, было бы полезно, чтобы все департаменты в определенном секторе могли представлять информацию о различных аспектах своих услуг и структуры, используя одни и те же наборы институциональных и объяснительных показателей.

5.1. Среда обеспечения эффективности

В обобщенном виде представьте ключевые аспекты, связанные со средой, в которой осуществляется деятельность, указав важную справочную информацию о спросе на услуги и о других факторах, которые легли в основу разработки Стратегического плана. Приведите ряд поясняющих показателей, отражающих спрос на услуги и характер задач, которые необходимо решить.

5.2. Организационная среда

Кратко охарактеризуйте структуру учреждения и выделите все важные вопросы. Цель — предоставить информацию о потенциале учреждения и других внутренних факторах, которые легли в основу разработки Стратегического плана.

5.3. Описание процесса стратегического планирования

Опишите мероприятия и процессы, использованные для разработки Стратегического плана, включая сроки и заинтересованные стороны, с которыми проводились консультации.

6. Цели организации, направленные на достижение стратегических итогов

Укажите цели организации, направленные на достижение стратегических итогов.

Результаты деятельности департамента, определенные руководством, должны быть отражены здесь в виде формулировок целей.

Цель, направленная на достижение стратегических итогов 1	Приведите краткое название заявленной цели
Формулировка цели	Полностью сформулируйте заявленную цель. В идеале она должна быть сформулирована по принципу SMART

Приведите аналогичную информацию для каждой поставленной организацией цели, направленной на достижение стратегических итогов. Для каждой такой цели заполните описание технических показателей (примеры см. в Приложении Е), которое следует разместить на сайте организации вместе со Стратегическим планом.

Часть В: Стратегические задачи

В этом разделе рассматриваются стратегические задачи, определенные для достижения поставленных целей. Определенные стратегические задачи должны быть взаимосвязаны и обсуждаться в контексте утвержденной структуры бюджетной программы.

7. Программа X (указать название программы)

Укажите цель программы в соответствии с бюджетной документацией. Дайте краткое описание программы: как она структурирована, какие учреждения отвечают за достижение результатов и есть ли ключевые категории персонала, по которым необходимо отслеживать тенденции. По возможности используйте лаконичные таблицы, графики и карты для представления информации. Объем описания не должен превышать трех страниц.

7.1. Стратегические задачи

Укажите стратегические задачи учреждения для данной программы.

Стратегическая задача 1.1	Дайте краткое название стратегической задачи
Формулировка задачи	Полностью сформулируйте заявленную задачу. В идеале она должна быть сформулирована по принципу SMART
Исходный уровень	Каков исходный уровень эффективности в сравнении со стратегической задачей?

№.	Название проекта	Программа	Муниципалитет	Описание проекта/ тип структуры	Непосредственные результаты	Расчетная стоимость проекта	Расходы на сегодняшний день (если есть)	Срок реализации проекта	
								Начало	Окончание
...									
n									
Итого новых и заменяемых активов									
2. Техническое обслуживание и ремонт (тыс. рандов)									
1									
...									
n									
Итого техническое обслуживание и ремонт									
3. Модернизация и дополнения (тыс. рандов)									
1									
...									
n									
Итого модернизация и дополнения									
4. Восстановление, реконструкция и переоборудование (тыс. рандов)									
1									
...									
n									
Итого восстановление, реконструкция и переоборудование									

9. Обусловленные гранты

Этот раздел относится только к департаментам. Важно перечислить и кратко описать каждый из соответствующих обусловленных грантов, а также указать, будет ли грант продолжен или прекращен в период действия плана.

Название гранта	Укажите название обусловленного гранта
Цель предоставления	Укажите цель предоставления обусловленного гранта

Показатель эффективности	Приведите, по крайней мере, один показатель эффективности, который измеряет эффективность по отношению к вышеуказанной цели. Этот показатель должен быть составлен по принципу SMART
Продолжение	Укажите, будет ли программа грантов продолжена или прекращена в течение периода, охватываемого Стратегическим планом
Обоснование	Укажите обоснование продолжения или прекращения программы грантов

Таблица X-2.

Название государственной организации	Мандат	Непосредственные результаты	Текущий годовой бюджет (тыс. рандов)	Дата проведения следующей оценки

Таблица X-3.

Название ГЧП	Предназначение	Непосредственные результаты	Текущая стоимость договора (тыс. рандов)	Дата истечения срока действия договора

10. Государственные организации

Этот раздел относится только к департаментам. Важно перечислить и кратко описать все государственные организации, находящиеся в ведении департамента, а также предоставить список государственных организаций, которые будут оцениваться в течение предстоящего пятилетнего периода (Таблица X-2).

партнерства прекратят существование в течение пятилетнего периода. Также следует описать шаги, которые предпринимаются для обеспечения плавной передачи ответственности в случае договоров, срок действия которых истекает в течение пяти лет, охватываемых планом технического обслуживания и ремонта (Таблица X-3).

11. Государственно-частные партнерства

Важно перечислить и кратко описать каждое из государственно-частных партнерств, находящихся в ведении департамента, и указать, какие

Приложения

Учреждения могут добавлять приложения для представления другой информации, которая, по их мнению, имеет отношение к Стратегическому плану, а также описания технических показателей.



Приложение В

Обобщенный шаблон годовых планов деятельности

Содержание

В содержании должны быть указаны отдельные элементы стратегического планирования, приложения и любые другие дополнительные материалы. Например:

Часть А: Стратегический обзор	
1. Актуализированный анализ ситуации.....	
1.1. Среда обеспечения эффективности	
1.2. Организационная среда	
2. Изменения в установленных законодательно и в прочих полномочиях	
3. Обзор бюджета за 20XX г. и оценок в МТЕФ	
3.1. Смета расходов	
3.2. Соотнесение тенденций в области расходов с целями, направленными на достижение стратегических итогов	
Часть В: Планы программ и подпрограмм	
4. Программа X (указать название программы)	
4.1. Годовые целевые значения для стратегических задач на 20XX г.	
4.2. Показатели эффективности программы и годовые целевые значения на 20XX г.	
4.3. Квартальные целевые значения на 20XX г.	
4.4. Согласование целей в области эффективности с бюджетом и МТЕФ	
Часть С: Связь с другими планами	
5. Связь с долгосрочными планами развития инфраструктуры и других капитальных вложений	
6. Обусловленные гранты	
7. Государственные организации	
8. Государственно-частные партнерства	
Приложения	
Приложение D	
Видение	
Миссия	
Ценности	
Цели, направленные на достижение стратегических итогов	
Бюджетные программы	
Приложение E. Описания и примеры технических показателей	

Программа (Тыс. рандов)	Прошедшие аудит итоги			Скорректи- рованные ассигнования	Оценка средне- срочных расходов		
	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX
Изменения по сравнению со сметой расходов бюджета на 20XX-1 г.				- -	- -	-	-
Экономическая классификация							
Текущие платежи	-	-	-	- -	- -	-	-
Оплата труда сотрудников Товары и услуги в т.ч.: Связь Компьютерные услуги Консультанты, подрядчики и особые услуги ТМЗ Техническое обслуживание, ремонт и эксплуатационные расходы Операционная аренда Проезд и суточные Укажите Укажите Иное Проценты и арендная плата за землю Финансовые операции с активами и обязательствами							
Трансферты и субсидии:	-	-	-	- -	- -	-	-
Провинциям и муниципалитетам Ведомственным организациям и счетам Университетам и техникумам Государственным корпорациям и частным предприятиям Иностранным правительствам и международным организациям Некоммерческим организациям Домохозяйствам							
Платежи за основные средства	-	-	-	- -	- -	-	-
Здания и другие стационарные сооружения Машины и оборудование Культивируемые активы ПО и другие нематериальные активы Земельные участки и объекты недропользования из которых: Капитализированные выплаты							
Итого	-	-	-	- -	- -	-	-

3.2. Соотнесение тенденций в области расходов с целями, направленными на достижение стратегических итогов

В виде пунктов укажите, как указанные бюджетные и среднесрочные ассигнования способствуют достижению целей учреждения, направленных на реализацию стратегических итогов. Акцентируйте внимание на любых изменениях в уровнях финансирования.

Часть В: Планы программ и подпрограмм

В этом разделе Годового плана деятельности устанавливаются целевые показатели эффективности на предстоящий бюджетный год и на период МТЕФ по каждой стратегической задаче, определенной в части В Стратегического плана. Здесь же учреждения должны установить показатели эффективности, которые облегчат оценку общей эффективности каждой программы, включая вопросы справедливости и соотношения цены и качества в отношении использования ресурсов.

В случае с департаментами, спецификация этих показателей эффективности программы должна быть разработана в консультации с Национальным казначейством до их включения в Годовой план деятельности учреждения. В

случае государственных организаций они должны быть разработаны в консультации с надзорным департаментом.

4. Программа X (указать название программы)

Укажите цель программы, указанную в бюджетной документации. Кратко опишите все обновления информации, представленной в Стратегическом плане. Новая информация должна быть представлена в основном в том же формате. Если структура бюджетной программы не изменилась, укажите, что изменений нет.

4.1. Годовые целевые значения для стратегических задач на 20XX г.

Важно перечислить целевые показатели (Таблица Y-2) на бюджетный год и на период, охваченный МТЕФ, по каждой стратегической задаче, указанной для данной программы в Стратегическом плане. Примеры см. в Приложении D.

4.2. Показатели эффективности программы и годовые целевые значения на 20XX г.

Важно перечислить основные показатели (Таблица Y-3) эффективности программы и любые другие выбранные показатели. Примеры см. в Приложении D.

Таблица Y-2.

Стратегическая задача		Аудированные/фактические показатели			Расчетные показатели 20XX-1	Среднесрочные целевые значения		
		20XX-4	20XX-3	20XX-2		20XX	20YY	20ZZ
1.1.	Краткое наименование							
1.2.	Краткое наименование							

Таблица Y-3.

Показатели эффективности программы		Аудированные/фактические показатели			Расчетные показатели 20XX-1	Среднесрочные целевые значения		
		20XX-4	20XX-3	20XX-2		20XX	20YY	20ZZ
1.1.	Краткое наименование							
1.2.	Краткое наименование							

Таблица Y-4.

Performance indicator		Отчетный период	Целевое значение на 20XX г.	Квартальные целевые значения			
				1	2	3	4
1.1.	Краткое наименование	Квартал					
1.2.	Краткое наименование	Полугодие					
1.3.	Краткое наименование	Год					

Для каждого показателя заполните техническое определение показателя (примеры см. в Приложении Е), которое должно быть размещено на сайте учреждения вместе с Годовым планом деятельности.

Укажите в виде пунктов, как ассигнования в бюджете и МТЕФ повлияли на целевые показатели эффективности и какие меры принимаются для реализации стратегических задач, поставленных в Стратегическом плане.

4.3. Квартальные целевые значения на 20XX г.

Установите квартальные целевые значения для показателей эффективности программы, указанных выше.

Для показателей эффективности программ и подпрограмм можно использовать следующую Таблицу Y-4.

4.4. Согласование целевых значений в области эффективности с бюджетом и МТЕФ

Смета расходов

См. Таблицу Y-5.

Эффективность и тенденции в области расходов

Укажите в виде пунктов, как бюджетные ассигнования повлияли на целевые показатели эффективности и меры, которые будут приняты для обеспечения дальнейшей реализации стратегических задач.

И так далее по каждой дополнительной программе.

Таблица У-5. Название программы

Подпрограмма (Тыс. рандов)	Фактические расходы			Скорректированные ассигнования	Среднесрочные сметные оценки расходов		
	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX
Министр*							
Заместитель министра**							
Управление							
Корпоративные услуги							
Управление имуществом							
Итого	-	-	-	-	-	-	-
Изменения по сравнению со сметой бюджета на 2005 г.				-	-	-	-
<p>* Подлежит выплате с 1 апреля 2005 г. Заработная плата: R Компенсация за использование личного автомобиля в служебных целях: R</p> <p>** Подлежит выплате с 1 апреля 2005 г. Заработная плата: R Компенсация за использование личного автомобиля в служебных целях: R</p>							
Экономическая классификация							
Текущие платежи	-	-	-	-	-	-	-
Оплата труда сотрудников							
Товары и услуги в т.ч.:							
Связь							
Компьютерные услуги							
Консультанты, подрядчики и особые услуги							
ТМЗ							
Техническое обслуживание, ремонт и эксплуатационные расходы							
Операционная аренда							
Проезд и суточные							
Укажите							
Иное							
Проценты и арендная плата за землю							
Финансовые операции с активами и обязательствами							
Трансферты и субсидии:	-	-	-	-	-	-	-
Провинциям и муниципалитетам							
Ведомственным организациям и счетам							
Университетам и техникумам							
Государственным корпорациям и частным предприятиям							

Подпрограмма (Тыс. рандов)	Фактические расходы			Скорректированные ассигнования	Среднесрочные сметные оценки расходов		
	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX	20XX
Иностранным правительствам и международным организациям Некоммерческим организациям Домохозяйствам							
Платежи за основные средства	-	-	-	-	-	-	-
Здания и другие стационарные сооружения Машины и оборудование Культивируемые активы ПО и другие нематериальные активы Земельные участки и объекты недропользования из которых: Капитализированные выплаты							
Итого	-	-	-	-	-	-	-

Часть С: Связь с другими планами

5. Связь с долгосрочными планами развития инфраструктуры и других капитальных вложений

В этом разделе необходимо согласовать бюджет и МТЕФ с инфраструктурными и другими капитальными проектами, изложенными в Стратегическом плане (Таблица Y-6). Укажите в виде пунктов любые значимые факторы, влияющие на способность учреждения реализовать свой план по инфраструктуре / капитальным проектам.

6. Обусловленные гранты

Этот раздел относится только к департаментам. Предоставьте конкретную информацию о любых значительных изменениях текущего положения дел в отношении соответствующих обусловленных грантов. Уделите особое внимание

планам по введению или прекращению действия конкретного гранта и планам по управлению этим процессом. Также укажите непосредственные результаты, которые должны быть достигнуты благодаря обусловленному гранту.

7. Государственные организации

Этот раздел относится только к департаментам. Предоставьте конкретную информацию о любых значительных изменениях в существующем положении дел, касающихся государственных организаций, курируемых департаментом. Уделите особое внимание планам по оценке государственных организаций.

8. Государственно-частные партнерства

Этот раздел относится только к департаментам. Укажите, какие партнерства прекратят существование в течение пятилетнего периода. Также следует кратко описать шаги, которые

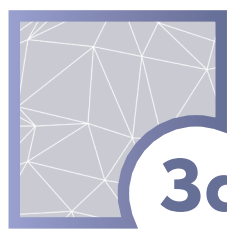
Таблица У-6. Связь с долгосрочным планом развития инфраструктуры

No.	Название проекта	Программа	Муниципалитет	Непосредственные результаты	Итого			Основные ассигнования	Скорректированные ассигнования	Пересмотренные оценки	Среднесрочные оценки		
					2005/06	2006/07	2007/08				2008/09		2009/10
1. Новые и заменяемые активы (тыс. рандов)													
1													
...													
n													
Итого новых и заменяемых активов													
2. Техническое обслуживание и ремонт (тыс. рандов)													
1													
...													
n													
Итого техническое обслуживание и ремонт													
3. Модернизация и дополнения (тыс. рандов)													
1													
...													
n													
Итого модернизация и дополнения													
4. Восстановление, реконструкция и переоборудование (тыс. рандов)													
1													
...													
n													
Итого восстановление, реконструкция и переоборудование													

предпринимаются для обеспечения плавной передачи ответственности в случае договоров, срок действия которых истечет. Также приведите непосредственные результаты, которые должны быть достигнуты в рамках проектов государственно-частного партнерства.

Приложения

Добавьте любые разделы, посвященные вопросам стратегического характера, которые должны быть отражены в годовом плане деятельности. Сюда можно включить изменения, внесенные в Стратегический план.



Приложение С

Заявление о стратегических изменениях в бюджете, Швеция

	2023	2024	2025
Улучшение экономической ситуации при большей занятости			
Временное снижение налога на бензин и дизельное топливо	6,73	6,86	6,86
Продление выплаты жилищных субсидий	0,52		
Снижение налогов для работающих лиц старше 65 лет	0,77	0,77	0,77
Укрепление системы профессионального образования для взрослых (yrkesvux) и расширение практики стажировок на производстве	0,45		
Сохранение текущего уровня страхования по безработице	5,82	6,35	6,64
Увеличение вычета за оплату проезда до места работы	1,81	1,81	1,81
Увеличение финансирования для завершения строительства Центра ESS	0,36	0,57	0,53
Увеличение вычетов за расходы на НИОКР	0,10	0,20	0,20
Повышение уровня безопасности и справедливости			
Увеличение финансирования полиции Швеции	0,90	1,21	1,17
Укрепление судебной системы	0,31	0,46	0,66
Увеличение финансирования Службы безопасности Швеции	0,16	0,30	0,36
Меры профилактики преступлений	0,91	1,02	0,59
Расширение возможностей для изъятия доходов, полученных преступным путем	0,06	0,12	0,12
Расширение возможностей для осуществления скрытых и предупредительных мер принуждения		0,27	0,27
Укрепление потенциала Шведской службы тюрем и пробации			1,16
Ужесточение условий условно-досрочного освобождения			1,20
Надежная система социального обеспечения			
Более высокое качество учебников	0,69	0,56	0,56

	2023	2024	2025
Увеличение числа педагогов, программ и классов для обучающихся с особыми образовательными потребностями	0,60	0,90	1,00
Школы для обучающихся с девиантным поведением	0,05	0,10	0,10
Группы предоставления социальных услуг	0,08	0,25	0,25
Увеличение числа пунктов оказания медицинской помощи и укрепление системы здравоохранения	2,00	0,50	2,00
Акушерская помощь	0,20	1,50	1,50
Предоставление выплат по нетрудоспособности в случае отсрочки лечения	0,21		
Содействие в борьбе с заболеваниями и одиночеством среди пожилых людей	0,30	0,30	0,30
Карта для участия в спортивных и досуговых мероприятиях для детей (Fritidskort)	0,05	0,73	0,79
Увеличение государственных субсидий муниципалитетам и регионам	6,00	6,00	6,00
Укрепление национальной обороны и внешней политики			
Укрепление национальной обороны	4,26	8,77	9,09
Укрепление Службы береговой охраны Швеции	0,03	0,27	0,25
Гражданская оборона	0,91	1,28	1,39
Более экономически эффективная политика оказания помощи	-7,29	-9,51	-12,72
Новая действенная и амбициозная политика в области энергетики и климата			
Подготовка к строительству новых АЭС	0,08	0,15	0,15
Отмена налога на сжигание отходов	0,41	0,45	0,47
Отмена налога на выбросы углерода на ТЭЦ и ТЭС в рамках EU ETS	0,10	0,10	0,10
Увеличение размера субсидий на солнечные батареи	0,28	0,28	0,28
Поддержка мер по повышению энергоэффективности в односемейных домах	0,38	0,40	0,40
Отмена налоговых льгот для центров обработки данных	-0,14	-0,28	-0,28
Инвестиции в международные инициативы по борьбе с изменением климата	0,06	0,10	0,10
Программа «Индустриальный скачок»	0,60	0,60	0,60
Расширение зарядной инфраструктуры и сети зарядных станций на рабочих местах	0,54	1,61	1,12
Упразднение климатической премии	2,99	-2,97	-2,97
Улучшение качества водной среды	0,25	0,25	0,25
Восстановление водно-болотных угодий	0,20	0,20	0,20
Реабилитация загрязненных участков	0,34	0,34	0,34
Жизнь для всей страны			
Расширение доступа к широкополосной связи	0,60	0,60	0,60

	2023	2024	2025
Увеличение объема работ по содержанию дорог	1,00		
Временное снижение налога на дизельное топливо в сельском, лесном хозяйстве и аквакультуре	0,38		
Укрепление системы медицинской помощи в сельской местности	0,30	0,30	0,30
Инвестиции в новую инфраструктуру	1,00		
Устойчивая политика в области миграции и интеграции			
Сокращение числа беженцев по квоте	-0,39	-0,94	-1,28
Увеличение финансирования Шведского миграционного агентства и миграционных судов	0,57	0,35	0,14
Более эффективный контроль над государственными расходами			
Улучшение учета населения путем проведения новой переписи	0,08	0,17	0,17
<i>Прочие реформы и необходимые меры</i>	3,82	6,58	4,50
Последствия для государственных финансов	40,43	39,88	38,03

