

Ключевые реформы и инструменты
в сфере бюджетирования,
находящиеся в центре внимания
министерств финансов

Январь 2024

Copyright © 2024 PEMPAL BCOP

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

Значки созданы Vectors Tank и zero_wing с сайта Flaticon по адресу www.flaticon.com

PEM**PAL**

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

www.pempal.org



Бюджетное сообщество (БС)

И: BCOP@pempal.org



Предисловие и выражение признательности	2
Краткая информация о РЕМПАЛ и БС	5
ЧАСТЬ 1. Какие меры по совершенствованию системы бюджетирования предпринимаются министерствами финансов?	6
ЧАСТЬ 2. Какие инструменты в области бюджетирования могут помочь министерствам финансов при осуществлении новых реформ в сфере бюджетирования?	13



Предисловие и выражение признательности

В основу настоящего доклада легли материалы и результаты обсуждений по итогам прошедшего в декабре 2023 года совещания руководителей бюджетных ведомств (РБВ) стран ОЭСР Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы (ЦВЮВЕ) и семинара Бюджетного сообщества (БС) РЕМПАЛ, посвященного открытости бюджетной системы и сотрудничеству с Глобальной инициативой по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT). БС РЕМПАЛ в течение длительного времени поддерживает партнерские отношения с сетью РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ и GIFT. Благодаря участию в указанных мероприятиях члены БС получили возможность i) ознакомиться с подходами к бюджетированию, принятыми в 22 странах-участницах, ii) получить представление о последних исследованиях и передовом опыте ОЭСР в таких тематических областях как обзоры бюджетных расходов, независимые бюджетно-налоговые учреждения (НБНУ) и «зеленое» бюджетирование, а также iii) детально проанализировать рекомендации GIFT в части мер по обеспечению открытости бюджетной системы.

Целью участия БС в заседании сети РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ было ознакомиться с опытом стран ОЭСР ЦВЮВЕ, с исследованиями и рекомендациями применительно к текущим реформам в сфере

бюджетирования, а также представить информацию о ходе работы в странах-участницах РЕМПАЛ и деятельности БС. Содержательный вклад БС в это заседание ОЭСР включал презентацию работы Рабочей группы по программно-целевому бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат, посвященной опыту увязки бюджетного планирования со стратегическим планированием в Болгарии; все 15 стран-членов БС также сделали сообщения о ходе бюджетных реформ в своих странах. Кроме того, информацию о текущих и планируемых реформах в сфере бюджетирования представили руководители бюджетных ведомств из Австрии, Латвии, Литвы, Польши, Словацкой Республики и Словении. Помимо этого на сессиях обсуждались такие темы, как независимые бюджетно-налоговые учреждения (НБНУ), «зеленое» бюджетирование, обзоры бюджетных расходов, а также реформирование системы УГФ в Хорватии.

Целью семинара БС по открытости бюджетной системы, организованного Рабочей группой по бюджетной грамотности и прозрачности бюджета (РГБГП) было рассмотреть меры, обеспечивающие открытость, которые направлены на разные целевые группы внешних заинтересованных сторон. Ранее в этом году члены БС обозначили проблематику обеспечения открытости

бюджета (включая подготовку материала для «гражданского бюджета», меры, направленные на повышение бюджетной грамотности и меры, обеспечивающие участие общественности) для разных категорий общественности в качестве наиболее распространенной высокоприоритетной общей темы. После внедрения в основном гражданских бюджетов и других первоначальных мер по обеспечению открытости бюджета страны-участницы РЕМПАЛ признают необходимость удовлетворения различных информационных потребностей и поощрения активного участия различных сегментов общественности. В ходе семинара каждую из трех его сессий (характеристики и важность эффективной открытости в налогово-бюджетной сфере; участие общественности; цифровые инструменты) открывали интерактивные презентации Координационной группы GIFT, которые содержали теоретические пояснения и практические примеры. Затем следовала сессия вопросов и ответов, во время которой участники делились актуальным опытом своих стран. Далее выполнялись различные упражнения, призванные помочь проанализировать, как полученную информацию можно было бы применить на практике в ходе реализации текущих/планируемых инициатив.

В настоящем докладе представлены итоги ключевых обсуждений, посвященных основным реформам в сфере бюджетирования, которые в настоящее время находятся в центре внимания министерств финансов. Часть 1 содержит

краткий обзор тематических областей в сфере бюджетирования, которые каждая из 22 стран обозначила в качестве текущих направлений реформирования/совершенствования. В Части 2 представлены некоторые рекомендации экспертов ОЭСР и GIFT в части инструментов бюджетирования, способных помочь министерствам финансов в осуществлении ими реформ в этой области. К таким инструментам относятся обзоры бюджетных расходов, независимые бюджетно-налоговые учреждения (НБНУ), «зеленое» бюджетирование и механизмы, обеспечивающие открытость бюджета. Текущая и перспективная работа БС, посвященная увязке стратегического планирования и бюджетирования, которая обсуждалась в ходе прошедших мероприятий, в данном докладе не рассматривается; ей будет посвящен отдельный информационно-аналитический материал («продукт знаний»), публикация которого предполагается в середине 2024 года.

БС выражает признательность членам БС и внешним экспертам за их вклад в проведение мероприятий. Мы особенно благодарны Эндрю Блейзи, заместителю отдела бюджетирования и государственного управления ОЭСР, и Брайану Финну, старшему стратегическому аналитику отдела бюджетирования и государственного управления ОЭСР, а также Хуану Пабло Герреро, директору сети GIFT. Мы признательны представителям стран-членов БС, которые приняли участие в этих мероприятиях. Данный итоговый доклад был подготовлен членами Ресурсной группы БС





(Наида Чарсимамович Вукотич, член Ресурсной группы БС от Всемирного банка, и Ирина Щербина, старший специалист по государственному сектору, Всемирный банк, и координатор Ресурсной группы БС); руководство осуществляли Айнура Бакайбаева (председатель БС, Министерство финансов Узбекистана) и Эмиль Нургалиев (заместитель председателя БС, Министерство финансов Болгарии).



На вебсайте PEMPAL доступны программы и материалы заседания РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ 5-6 декабря 2023 г.¹ и семинара БС 7-8 декабря 2023 г.² БС было организовано участие в указанных мероприятиях 32 должностных лиц, ответственных за бюджет, из 15 стран-участниц БС (включая Болгарию, Хорватию, Грузию, Косово, Казахстан, Кыргызскую Республику, Молдову, Черногорию, Северную Македонию, Румынию, Сербию, Турцию, Таджикистан, Украину и Узбекистан).

¹ <https://www.pempal.org/ru/events/участие-бс-в-заседании-сбо-оэср-в-регионе-цвюве>

² <https://www.pempal.org/ru/events/участие-бс-в-заседании-сбо-оэср-в-регионе-цвюве-и-семинаре-бс-по-мерам-открытости-бюджета>



Краткая информация о PEMPAL и БС

Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL) способствует обмену профессиональным опытом и передаче знаний среди специалистов-практиков по управлению государственными финансами (УГФ) из стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Сеть начала свою деятельность в 2006 г. и в настоящее время действует в рамках Стратегии PEMPAL на 2017-2025 гг., имея своей целью содействие совершенствованию практики УГФ в странах-участницах посредством обмена знаниями, формирования и распространения информации о надлежащих практиках УГФ и их применении.

Деятельность сети организована в рамках трех тематических практикующих сообществ:

- Бюджетное сообщество (БС),
- Казначейское сообщество (КС) и
- Сообщество по внутреннему аудиту (СВА).

Основная общая цель БС заключается в укреплении бюджетной методологии, планирования и прозрачности в странах-участницах. Взаимное обучение, основанное на потребностях участников – это основной используемый инструмент. Участники ведут совместную работу в рамках очных встреч и в

удаленном режиме с целью обмена знаниями и выработки подходов к решению общих проблем в сфере УГФ. В отличие от традиционных подходов к обучению, участники сами формируют планы мероприятий и выступают в качестве экспертов в рамках специализированных экспертных групп, и, таким образом, они не только получают, но и сами предоставляют техническое содействие. Планы мероприятий БС включают в себя обмен знаниями и их создание в ходе очных и виртуальных встреч, учебно-ознакомительных поездок и разработки информационно-аналитических материалов («продуктов знаний»).

Члены БС – это, как правило, должностные лица среднего и высшего звена, работающие в подразделениях, которые отвечают за бюджетное планирование и бюджетную методологию/политику в департаментах/отделах министерств финансов. Руководство БС осуществляется Исполнительным комитетом, в состав которого входят представители министерств финансов стран-участниц. Они ежегодно выбирают председателя комитета. Техническое содействие, координация и поддержка обеспечиваются силами ресурсной группы БС; административную поддержку предоставляет Секретариат PEMPAL.

Дополнительная информация о БС представлена в Информационной справке о БС.³

³ <https://www.pempal.org/ru/event/бюджет>

ЧАСТЬ 1

Какие меры по совершенствованию системы бюджетирования предпринимаются министерствами финансов?



В практике 22 стран, которые приняли участие в мероприятии ОЭСР, в рамках текущих и планируемых реформ в области бюджетирования прослеживаются общие тенденции. Среди них:

1. совершенствование/расширение систем программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат (ПЦБ/БОР) и их применения за счет их оптимизации, повышения качества информации о результатах и усиления связи со стратегическим планированием;
2. внедрение или совершенствование практики «зеленого» бюджетирования/маркировки бюджета;
3. консолидация и/или пересмотр приоритетных направлений расходов;
4. модернизация и интеграция информационных систем;
5. совершенствование среднесрочного бюджетирования и бюджетного планирования базовых расходов; а также
6. внедрение более сложных/совершенных инструментов обеспечения прозрачности бюджетной системы и участия общественности.

Правительство Австрии в среднесрочной перспективе сосредоточится на изменении приоритетов в расходах при дальнейшем сокращении дефицита и государственного долга. Структура расходов пересматривается, и в настоящее время увеличиваются расходы на уход за детьми, а также в целом на социальную сферу и жилищное строительство. В дальнейшем ожидается значительное увеличение расходов на обеспечение внутренней безопасности. В связи с этим будет происходить консолидация и/или изменение приоритетных направлений расходов.

Рисунок 1. Связи между стратегическим планированием и бюджетированием в Болгарии



Источник: презентация Министерства финансов Болгарии на заседании сети РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

Министерство финансов Болгарии уделяет особое внимание управлению государственными инвестициями (УГИ) и дальнейшему укреплению программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат. При совершенствовании УГИ используются выводы и рекомендации, полученные в ходе недавнего совместного проекта с ОЭСР. Приоритетные проекты в рамках Инвестиционной программы по национальным проектам, а также приоритетные проекты в рамках Инвестиционной программы по муниципальным проектам были определены в законе о годовом бюджете на 2024 год. Дальнейшие действия будут направлены на оценку рисков и выбор приоритетов, а также на определение готовности проектов в целях сокращения объемов невыполненных работ и неосвоенных средств. В рамках сотрудничества с ЕК состоялся обмен опытом с другими странами

ЕС в области «зеленого» бюджетирования. На рассматриваемом заседании Болгария также представила отдельную презентацию по увязке стратегического планирования с ПЦБ/БОР. Общие взаимосвязи представлены на **Рисунке 1**. На предыдущих этапах была проведена оптимизация системы ПЦБ/БОР и определены ключевые показатели эффективности. Разработан проект закона о стратегическом планировании, который, в частности, предусматривает иерархию стратегических документов и порядок их разработки, а также сокращение их количества; регулирование единой национальной программы развития в качестве стратегического документа высшего уровня; установление стандартов содержания и структуры стратегических документов, включая показатели эффективности; введение обязательной оценки воздействия.

Рисунок 2. Текущие реформы в Хорватии



Источник: презентация Министерства финансов Республики Хорватия на заседании сети РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

Хорватия акцентирует внимание на УГИ, «зеленом» бюджетировании и обзорах бюджетных расходов (см. Рисунок 2).

Правительство взяло на себя обязательства по укреплению бюджетной устойчивости за счет постоянного сокращения государственного долга и дефицита; при этом в ближайшие годы ожидается увеличение расходов на совершенствование систем социальной защиты и пенсионного обеспечения, общественной инфраструктуры и декарбонизацию энергетического сектора. Представители Министерства финансов Хорватии, как принимающей стороны заседания сети РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ в Загребе, выступили на заседании с отдельными презентациями, включая обзор системы государственных финансов Хорватии. Содержание и качество данных в бюджетных процессах будут улучшены. Система оценки и реализации государственных инвестиционных проектов будет дополнена мерами по наращиванию потенциала на уровне государственных и местных бюджетов. Меры и инструменты, которые уже разработаны/будут разработаны для «зеленого»

бюджетирования, включают «зеленую» маркировку бюджета, отражение «зеленого» аспекта в обзорах бюджетных расходов, а также предварительную и последующую экологическую оценку. Совершенствуется система обзора бюджетных расходов, что позволит использовать эти обзоры (как комплексные, так и целевые) в качестве инструмента для улучшения бюджетного планирования на ежегодной основе.

В Грузии предпринимаются усилия по дальнейшему совершенствованию системы среднесрочных расходов, программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат, а также ИТ-систем, используемых при бюджетном планировании и исполнении бюджета. Расширение практики использования ИТ-решений и поддержки позволит повысить доступность качественных данных для обоснования реформ. В рамках ПЦБ/БОР была внедрена система классификаторов политики для обеспечения более тесной связи между политикой и бюджетом, что также будет отражено

в системе ИТ. Парламенту представляется оценка воздействия новых мер политики на бюджет в течение 4 лет. Также была разработана новая методология УГИ.

В Косово разрабатываются механизмы «зеленого» бюджетирования, гендерного бюджетирования и планирования базовых расходов, а также совершенствуются методы отбора капитальных проектов. Также ведется модернизация/развитие ИТ-системы для бюджетного планирования и УГИ. В предстоящий период основное внимание будет уделено укреплению связи между стратегическим планированием и бюджетированием, а также совершенствованию среднесрочной структуры расходов. Всемирный банк оказывает содействие в сфере «зеленого» бюджетирования и гендерного бюджетирования.

Усилия Казахстана направлены на укрепление программно-целевого бюджетирования, БОР и других инструментов управления результатами, повышение прозрачности и подотчетности бюджета, а также увязку бюджетирования с текущими реформами всей системы государственного управления и планирования. Выводы и рекомендации Бюджетного обзора ОЭСР по Казахстану за 2018 год были использованы при разработке Концепции управления государственными финансами в Республике Казахстан до 2030 года (КУГФ) и нового Бюджетного кодекса.

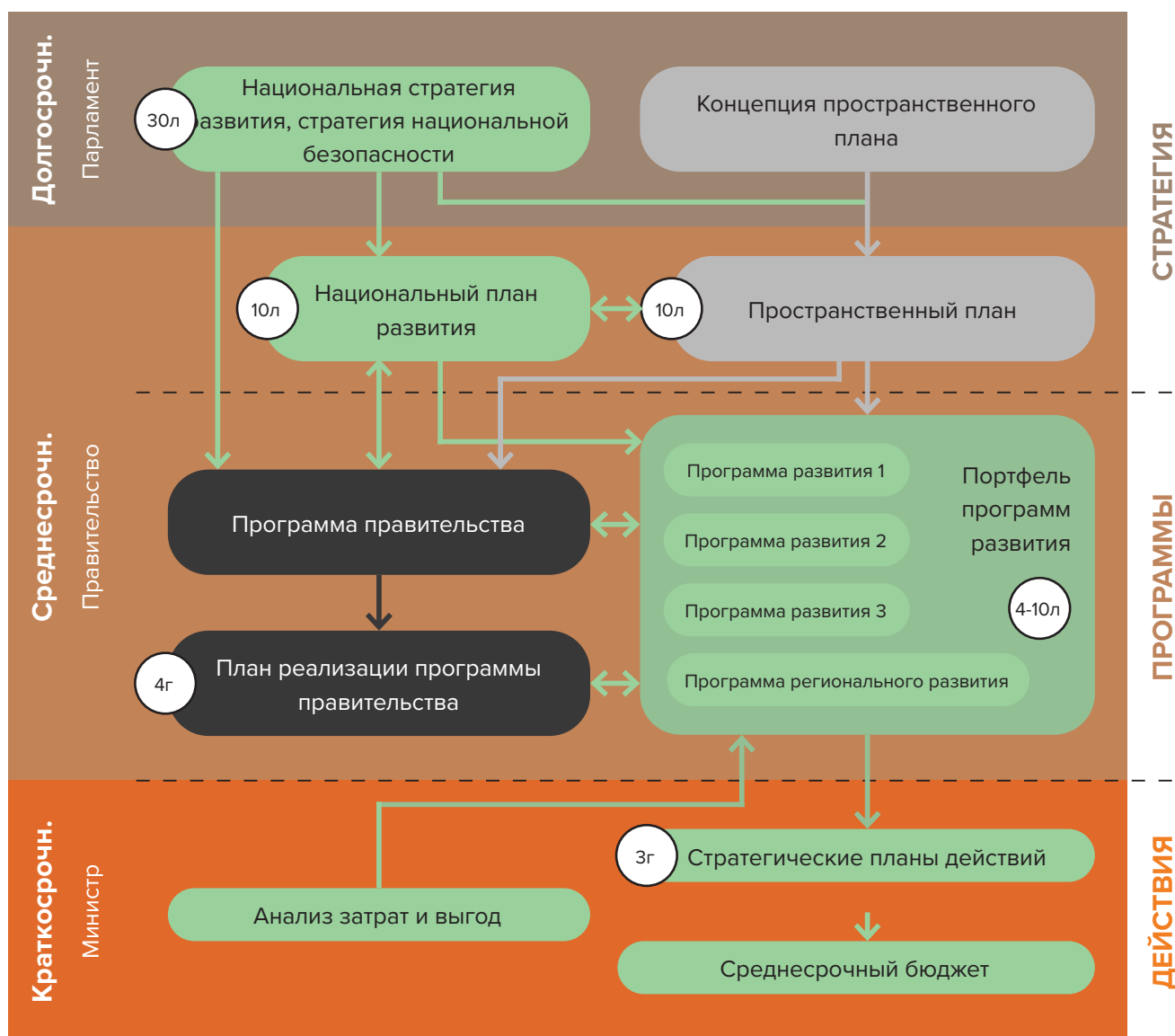
В Кыргызской Республике планируются меры, направленные на повышение результативности и эффективности расходов. Были проведены налоговая и таможенная реформы, что привело к заметному росту доходов. В предстоящий период основное внимание будет уделено повышению эффективности государственных расходов и

расстановке приоритетов. Также планируется цифровизация и автоматизация процессов УГФ.

В Латвии было разработано новое ИТ-решение для всех бюджетных процессов, в том числе для поддержки автоматизации и совершенствования процессов анализа эффективности, среднесрочного бюджетного планирования, а также документации и процессов в части институционального стратегического планирования. Автоматизация позволит высвободить время для более качественного анализа и интеграции этих процессов. В Латвии также отмечается более активное использование обзоров бюджетных расходов (ОБР): ОБР был проведен в 2023 году, запланированы обзоры на 2024 и 2025 годы. Совершенствование методологии проведения ОБР предусматривает более широкое использование информации об эффективности.

В Литве после предпринятых недавно усилий по укреплению общей системы стратегического управления основное внимание будет уделено совершенствованию среднесрочных бюджетных рамок. Эти меры в области стратегического управления включают увязку систем стратегического, территориального, регионального и бюджетного планирования (см. **Рисунок 3**). Среди проблем, которые приходится решать, - большое количество нескоординированных стратегий с нереалистичными финансовыми требованиями, слабая ориентация на результат, неудовлетворительные системы мониторинга эффективности, недостаточное использование информации об эффективности в процессе принятия решений и общее отсутствие связи между бюджетированием и стратегическим планированием.

Рисунок 3. Новая система планирования в Литве по принципу «сверху вниз» с привязкой к бюджетированию



Источник: презентация Министерства финансов Литвы на заседании сети РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

Молдова сосредоточится на сокращении дефицита, одновременно продолжая реформы в области бюджетирования, в том числе расширяя практику использования обзоров бюджетных расходов и совершенствуя УГИ. Ухудшение сальдо бюджета было вызвано энергетическим кризисом, военными действиями на территории Украины и засухой. В ходе трех последних ОБР была выявлена экономия средств в размере 10 процентов; она была перераспределена по приоритетным направлениям в тех же секторах. В рамках УГИ основное внимание уделяется совершенствованию критериев отбора проектов.

В Черногории обсудили расширение, а также запланированные улучшения в области УГИ, гендерного бюджетирования, а также ИТ-систему и создание НБНУ. Система ПЦБ/БОР была внедрена несколько лет назад, - на ранних этапах в качестве эксперимента в отдельных министерствах, а в 2022 и 2023 годах она была распространена на все бюджетные единицы на государственном уровне. Следующий этап - ее распространение на местный уровень. Также планируется провести анализ эффективности расходования средств для капитальных проектов.

Северная Македония рассмотрела недавно созданные НБНУ, а также планируемые меры, направленные на повышение прозрачности бюджета, совершенствование среднесрочного планирования и информационных систем. Улучшения предусмотрены в рамках недавно принятого доработанного органического закона о бюджете. В конце 2023 года был сформирован Бюджетный совет - независимый орган, в состав которого входят три члена. Члены Совета назначаются парламентом по предложению Македонской академии наук и искусств, Государственного аудиторского управления и Национального банка. Усилия по обеспечению прозрачности включают в себя подготовку бюджетной документации, отчетов об исполнении бюджета, аудиторских отчетов, портала бюджета для граждан и портала открытых финансов. Кроме того, особое внимание уделяется повышению прозрачности государственных предприятий.

В Нидерландах в центре внимания будут вопросы открытости бюджета в рамках общей политики государственного управления. Все документы, связанные с бюджетом, будут подлежать публикации, и бюджет станет более доступным для общественности. Министерство также работает над удобной для пользователя визуализацией различных бюджетных документов. Что касается структуры расходов, то основное внимание будет уделено уязвимым группам населения.

Польша осуществляет общую модернизацию системы бюджетирования, включая ПЦБ/БОР с новой усовершенствованной программной структурой, укрепление среднесрочного планирования и введение практики проведения обзоров бюджетных расходов. При содействии МВФ и ЕС была разработана новая бюджетная классификация, которая является основным структурным элементом новой системы бюджетирования. Она является многомерной, в том числе отвечая запросам статистической отчетности. В нее включены административная, экономическая и программная классификации, классификация по источникам средств, а также кодирование для «зеленого» бюджетирования, гендерного бюджетирования и т.д. Следующим шагом станет внесение поправок во все соответствующие законы. Обзоры бюджетных расходов начнут

внедряться с 2024 года после реализации двух пилотных проектов, которые будут проводиться при содействии ОЭСР. Также будет проведена работа в области аудита эффективности.

В Румынии осуществляется бюджетная реформа и реформа системы пенсионного обеспечения. В частности, в ее ходе осуществляется цифровизация, совершенствуется систем ПЦБ/БОР, проводится модернизация таможенной системы, создается национальный банк развития и выполняется обзор налогово-бюджетной системы. Совершенствование ИТ-систем включает в себя внедрение системы электронного бюджета, которая позволяет более эффективно управлять финансовой и нефинансовой информацией, повысить прозрачность, улучшить мониторинг и отчетность, а также обеспечить взаимосвязь с другими соответствующими национальными ИТ-системами.

В центре внимания Министерства финансов Сербии находятся четыре взаимосвязанных направления бюджетирования: ПЦБ/БОР, «зеленое» бюджетирование, среднесрочные рамки расходов и цифровые инструменты. Совершенствование механизма ПЦБ/БОР включает в себя сотрудничество с органами местного самоуправления в части анализа и улучшения единообразной программной структуры для местного уровня, совершенствование ИТ-поддержки и проведение обучающих семинаров. Кроме того, ведется работа по совершенствованию ПЦБ/БОР для фондов социального страхования и внедрению ПЦБ/БОР в учреждениях здравоохранения. На национальном уровне будут доработаны цели и показатели эффективности программ; при этом особое внимание будет уделено «зеленым» целям и показателям. В информационные системы бюджетного планирования внедряются механизмы «зеленой» маркировки, методология и критерии такой маркировки находятся в стадии разработки. Подготовлен план действий по совершенствованию среднесрочной структуры расходов, включая повышение эффективности прогнозирования базовых расходов. Предполагается внедрение цифровых инструментов в бюджетном процессе в целях планирования, прогнозирования и моделирования.

В Словацкой Республике продолжается работа над укреплением и расширением системы проведения обзоров бюджетных расходов. Штат Отдела оценки эффективности расходования средств был расширен с 5 человек в 2016 году до 60 сотрудников. К настоящему времени обзор бюджетных расходов выполнен более чем по половине всех расходов, в результате чего была выявлена экономия средств в размере 2 процентов ВВП. Кроме того, недавно был проведен комплексный обзор бюджетных расходов, по результатам которого были даны рекомендации по изменению приоритетных направлений расходования средств.

В Словении осуществляются реформы в сфере оплаты труда и «зеленой» маркировки, а также проходит модернизация и расширение информационных систем. Реформирование фонда оплаты труда будет осуществлено в течение трех лет, переговоры с профсоюзами продолжаются. Применение новой информационной системы на общенациональном уровне находится на начальном этапе. Также эта система будет распространена на муниципальный уровень.

В Таджикистане основное внимание уделяется прозрачности и подотчетности бюджета, расширению практики применения ПЦБ/БОР, совершенствованию и интеграции информационных систем. Совершенствование ИТ-системы предусматривает внедрение новых моделей бюджетного планирования, а также интеграцию с системой государственных закупок и налоговыми службами. Первоначально ПЦБ/БОР было внедрено в экспериментальном режиме в шести министерствах. Сейчас добавляются показатели эффективности, а также программная бюджетная классификация. ПЦБ также распространяется на остальные РБС. Разрабатывается и публикуется упрощенная бюджетная документация. В качестве эксперимента будут реализованы инициативы по гендерному и климатическому бюджетированию.

Основными направлениями работы в Турции является ПЦБ/БОР, гендерное бюджетирование и анализ бюджета с акцентом на положение

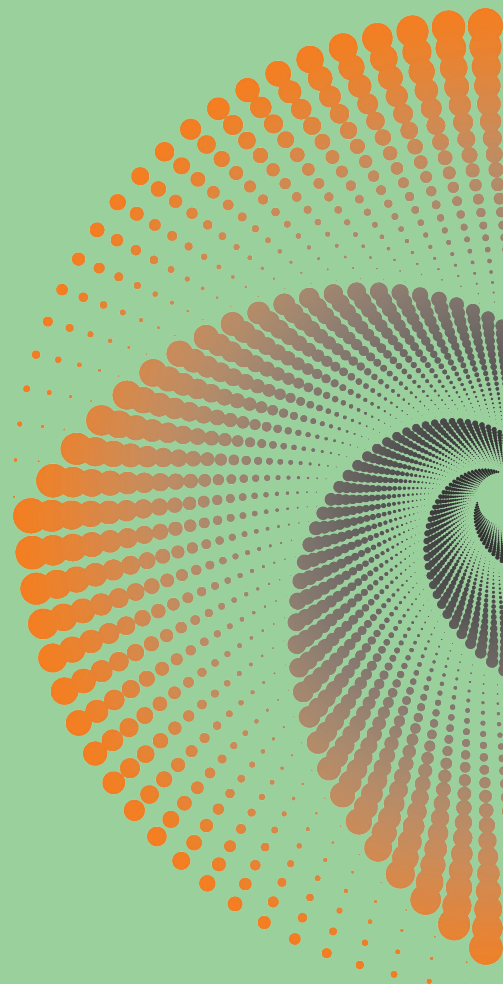
детей. В дополнение к программной классификации и информации об эффективности программ, в рамках системы ПЦБ уделяется внимание мониторингу и оценке. Содействие в планировании и составлении бюджета с учетом гендерных аспектов оказывает организация «ООН-Женщины». Для мониторинга гендерного равенства в систему ПЦБ введены 59 показателей эффективности. При содействии ЮНИСЕФ был проведен анализ бюджета, ориентированного на детей, в ходе которого изучались расходы на образование, здравоохранение и социальную защиту, выделяемые на нужды детей.

После краткосрочного перерыва, связанного с началом военных действий, Украина продолжает работу, направленную на укрепление среднесрочного бюджетирования и механизмов проведения обзоров бюджетных расходов. Трехлетний бюджет на 2025-2027 годы планируется представить в парламент в 2024 году. До начала военных действий были проведены обзоры бюджетных расходов по 32 направлениям. В 2024 году такие обзоры будут проведены по 6 областям расходов.

В 2024 году Узбекистан в экспериментальном режиме реализует инициативы в области «зеленого» бюджетирования и маркировки в соответствии с ЦУР, а также будет внедрять элементы ПЦБ/БОР. В последние четыре года были предприняты серьезные усилия по совершенствованию нормативно-правовой основы стратегического планирования. Была принята стратегия перехода к «зеленой» экономике к 2023 году. Министерство экономики и финансов при содействии Французского агентства по развитию и ПРООН провело ряд оценок, включая обзор государственных расходов и институциональной структуры в области климата, подготовило «дорожную карту» для моделирования и методологии климатической маркировки бюджета, а также выполнило оценку индекса интеграции бюджета в связи с изменением климата. Были выпущены «зеленые» облигации. Будут внедряться механизмы ПЦБ/БОР, включая отчетность об эффективности.

ЧАСТЬ 2

Какие инструменты в области бюджетирования могут помочь министерствам финансов при осуществлении новых реформ в сфере бюджетирования?



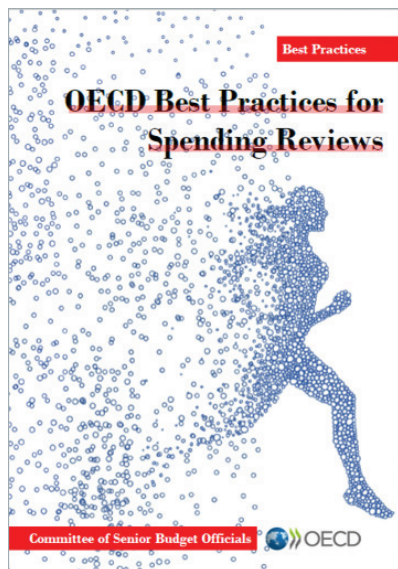
Инструменты в области бюджетирования, которые могут помочь министерствам финансов при осуществлении текущих и перспективных реформ в сфере бюджетирования, включают в себя обзоры бюджетных расходов (ОБР), независимые бюджетно-налоговые учреждения (НБНУ), «зеленое» бюджетирование и механизмы, обеспечивающие открытость бюджета. В данном разделе приводятся некоторые ключевые рекомендации в отношении этих инструментов, сформулированные по итогам мероприятий ОЭСР и GIFT в Загребе.

Правительства формулируют меры реагирования, призванные обеспечить восстановление экономики в предстоящие годы, и в этой связи крайне важно иметь действенные механизмы проведения обзоров бюджетных расходов (ОБР). Это подчеркивалось экспертами ОЭСР в презентациях, посвященных повышению отдачи от ОБР. В предстоящий период большинству правительств потребуется осуществить

бюджетную консолидацию, и поэтому крайне важно грамотно сформулировать соответствующие меры. При условии эффективного применения качественные механизмы ОБР подкрепляют способность правительств принимать жесткие решения. Систематический анализ существующих расходов позволяет добиться более высокой производительности в государственном секторе.

Эффект от ОБР необходимо подкреплять, развивая существующие подходы и используя результаты ОБР при принятии решений, связанных с бюджетом. Это, помимо прочего, предполагает расширение охвата ОБР, включение примерных целевых значений экономии средств для более предметного процесса ОБР, включение ОБР в качестве стандартного элемента бюджетного процесса, а также вовлечение на политическом уровне. Рекомендуется проводить всеобъемлющие ОБР для анализа основных областей государственных расходов, а также выполнять обзоры направлений, которые

Рисунок 4. Рекомендуемые подходы ОЭСР для проведения ОБР



- 1 Сформулировать четкие цели и оговорить объем ОБР
- 2 Определить конкретные роли политических игроков и государственных служб в процессе выполнения ОБР
- 3 Установить ясные механизмы управления, охватывающие весь процесс ОБР
- 4 Обеспечить увязку с бюджетным процессом
- 5 Выполнять рекомендации подотчетным и прозрачным образом
- 6 Обеспечить полную открытость отчетов по итогам ОБР и механизмов, которые использовались при проведении ОБР
- 7 Периодически актуализировать механизм проведения ОБР

Источник: презентация ОЭСР на заседании сети РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

рассматриваются правительством в качестве приоритетных. Результатом проведения ОБР должны являться варианты/рекомендации, которые можно реализовать в рамках бюджета. Необходимо добиться того, чтобы решения, обусловленные ОБР, рассматривались как часть обсуждения бюджета.

Более детальные рекомендации содержатся в материале «Рекомендуемые подходы ОЭСР для проведения ОБР», который был подготовлен специалистами ОЭСР. Они включают семь основных принципов, которые приведены на **Рисунке 4**. Эти рекомендации были сформулированы на базе опыта стран ОЭСР. Благодаря расширению практики применения ОБР в странах ОЭСР правительства могут более эффективно решать стоящие перед ними задачи.

Независимые бюджетно-налоговые учреждения (НБНУ) играют определенную роль в обеспечении устойчивости налогово-бюджетной сферы и могут помочь министерствам финансов в достижении их целей, связанных с управлением бюджетом и повышением эффективности расходов. На заседании были представлены девять принципов ОЭСР касательно НБНУ; они включают:

1. **местную ответственность**, так чтобы функции и структура отвечали местным потребностям;
2. **независимость и внепартийность**, чтобы отделить их деятельность от обязанностей в части формулирования политики и обеспечить назначение членов НБНУ на основании компетентности;
3. **четко определенные полномочия**, так чтобы НБНУ могли действовать по собственной

инициативе (в рамках полномочий требуется установить четкую связь с бюджетным процессом; НБНУ могли бы заниматься следующим: готовить экономические и бюджетные прогнозы, прогнозировать базовые показатели, анализировать проекты бюджета, контролировать соблюдение бюджетных правил, определять стоимость крупных законодательных инициатив, выполнять аналитические исследования на определенную тематику);

4. **ресурсы НБНУ** должны соответствовать полномочиям и быть защищенными от политического давления;
5. необходимо определить **взаимоотношения с законодательной властью**, включая соответствующую подотчетность законодательным органам, отраженную в законодательстве (функции/отношения предусматривают подачу НБНУ отчетности в законодательные органы и обязанность выступать перед комитетами, парламентский

надзор за бюджетом НБНУ, роль парламента в назначении членов НБНУ и т.д.);

6. следует законодательно гарантировать для НБНУ **доступ к информации**;
7. требуется обеспечить **прозрачность** всей работы НБНУ, с обнародованием всей отчетности;
8. необходимо наладить **эффективные каналы коммуникации**, особенно со средствами массовой информации;
9. следует предусмотреть **механизм внешней оценки** (напр., постоянный консультативный совет или коллегиальная оценка).

Министерства финансов и НБНУ имеют ряд важных общих целей, и им следует сотрудничать на техническом уровне. Эти цели представлены на **Рисунке 5**. Многие НБНУ эффективно выполняют функцию контроля и надзора в фискальной сфере (следя за выполнением соответствующих правил); при этом смена установок, направленная на более

Рисунок 5. Общие, взаимно подкрепляющие друг друга цели министерств финансов и НБНУ



Источник: презентация ОЭСР на заседании сети РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

Рисунок 6. Основные составляющие элементы инициатив в области «зеленого» бюджетирования



Источник: презентация ОЭСР на заседании сети РБВ ОЭСР ЦВЮВЕ в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

активное взаимодействие с общественностью и ключевыми заинтересованными сторонами, позволит НБНУ более результативно выступать в роли «защитников фискальной устойчивости».

Рамочная основа ОЭСР по «зеленому» бюджетированию – один из ресурсов, подготовленный в рамках Парижской инициативы ОЭСР по «зеленому» бюджетированию и призванный поддержать действия министерств финансов и окружающей среды по отражению климатических и экологических аспектов в бюджетных механизмах и процессах. Семь ключевых направлений включают в себя:

1. определение «зеленых» мер с точки зрения желаемых результатов,
2. отражение проблематики последствий для окружающей среды во всех мерах политики правительства,
3. координация обязательств в области климата и окружающей среды и бюджетов,
4. последовательное выявление наиболее приоритетных мероприятий, имеющих наибольшее значение для достижения целей в области климата и окружающей среды,
5. анализ предложений по «зеленому» бюджету по существу, отдельно от финансирования,

6. использование для внедрения «зеленого» бюджетирования существующих бюджетных механизмов, и
7. укрепление требований к подотчетности и прозрачности в интересах реализации «зеленых» инициатив.

Механизмы «зеленого» бюджетирования внедрили у себя почти две трети стран ОЭСР, однако единого подхода к этому процессу не существует, так как практика бюджетного планирования, приоритеты и возможности в разных странах неодинаковы. Рекомендуется реализовывать соответствующие инициативы в четырех составляющих элементах «зеленого» бюджетирования (см. **Рисунок 6**). Некоторые из извлеченных к настоящему времени уроков таковы: сосредоточиться на небольшом числе целей и понимать, что актуальность для принятия решений может требовать дополнительного анализа, а реализация требует инвестиций в системы, координацию и коммуникацию. К слабым сторонам относятся такие аспекты, как невозможность международного сравнения, проблема излишнего оптимизма, а также высокие затраты при внедрении. Некоторые министерства финансов также разрабатывают продвинутые подходы в части «зеленого» бюджетирования, включая элементы

Рисунок 7. Теория изменений: почему важна открытость в налогово-бюджетной сфере?



Источник: презентация GIFT в ходе семинара РГБГП БС в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

прогнозирования и моделирования, управления рисками в налогово-бюджетной сфере, а также оценки воздействия и отчетности.

В последнее время появилось множество инновационных подходов в части обеспечения открытости бюджета, включая меры, специально рассчитанные на разные аудитории. 7-8 декабря 2023 г. РГБГП БС был организован семинар продолжительностью 1,5 дня; в его ходе специалисты GIFT представили несколько презентаций, посвященных разработке адресных мер по обеспечению открытости бюджета и вовлечению разнообразных внешних заинтересованных сторон в процесс бюджетирования. Состоялось обсуждение выгод прозрачности в налогово-бюджетной сфере и участия общественности, а также функций, которые выполняют различные заинтересованные стороны в качестве производителей/поставщиков, хранителей и пользователей информации. При

грамотной реализации меры по обеспечению открытости могут повысить эффективность расходования средств и улучшить показатели развития (см. **Рисунок 7**).

Разные заинтересованные стороны вносят свой уникальный вклад в качестве пользователей и поставщиков фискальной информации, а эффективность подхода, основанного на учете интересов множества сторон, зависит от специфики конкретной страны. Имеется в виду, в частности, наличие качественной информации; правовая, социальная, экономическая, политическая, культурная и технологическая среда; спрос на информацию; типы пространств участия общественности; то, в какой степени использование информации и участие общественности влияют на бюджетно-налоговую политику; а также то, в какой степени и каким образом осуществляется взаимодействие между заинтересованными сторонами. При разработке мер по обеспечению

открытости бюджета, адресованных разным заинтересованным группам в каждой стране, крайне важно тщательно проанализировать эти элементы.

Можно разработать действенные механизмы участия общественности для разнообразных категорий внешних заинтересованных сторон. К ним относятся надзорные органы в лице парламента и высшего органа аудита, гражданское общество (общественные организации, научные учреждения, аналитические центры, некоммерческие организации и т.д., причем каждая категория может иметь разные потребности и выполнять разные функции), широкая общественность, включая значимые группы получателей финансовой поддержки (такой как сельскохозяйственные субсидии, социальные пособия), частные организации, которые управляются физическими лицами, коммерческие предприятия, СМИ, а также международные финансовые учреждения и организации-доноры. Важно создать эффективный контур обратной связи. Процессы общественного участия формируют платформу для заинтересованных сторон, традиционно скептически относящихся друг к другу, в целях укрепления доверия; совместная работа, в свою очередь, позволяет находить более удачные решения и преодолевать сопротивление реформам.

Правительству (включая министерство финансов, но также – что важно - и отраслевые министерства) и надзорным органам следует активно задействовать участие общественности на разных этапах цикла бюджетной и фискальной политики для решения конкретных задач. На разных этапах цикла налогово-бюджетной политики участие общественности помогает решать разные задачи; этому служат конкретные инструменты для разработки, планирования и внедрения подходящих механизмов участия. Этапы включают в себя формулирование государственной

бюджетно-налоговой политики, ее законодательное утверждение и внесение поправок, реализацию, аудит и надзор. В ходе семинара были рассмотрены примеры (на опыте разных стран) различных внешних заинтересованных сторон и то, как они могут использовать и предоставлять информацию и другие ресурсы на разных этапах налогово-бюджетной политики/бюджетного цикла.

Успех инициативы общественного участия во многом зависит от тщательности и продуманности ее планирования. Опираясь на опыт сети GIFT, ее специалисты представили рекомендуемые шаги по разработке и внедрению механизмов участия общественности в налогово-бюджетной политике. Этот процесс включает в себя следующие шаги: i) определить цели участия общественности (обозначив, что цели должны соответствовать целям бюджетной политики и более высоким целям в области развития, усиливать и дополнять их), ii) сообразно целям определить заинтересованные стороны (необходимо выявить ключевые заинтересованные стороны, предоставить им доступ к качественной информации бюджетно-налогового характера и возможности сотрудничества на протяжении всего процесса), iii) сформировать график реализации инициативы по участию общественности, iv) определить масштаб, формат и степень участия общественности, v) обеспечить замыкание контура обратной связи (повысить степень реагирования правительства на выраженные потребности), а также vi) измерить степень достижения поставленных целей в части участия общественности, призванного оказать воздействие (в отличие от участия общественности как самоцели). По каждому этапу были представлены конкретные элементы, которые требуется учитывать и по которым необходимо принимать решения, а также удачные примеры из опыта разных стран. На **Рисунке 8** показаны различные формы общественного участия; **Рисунок 9** дает представление о спектре участия общественности.

Рисунок 8. Формы общественного участия

ОНЛАЙН-УЧАСТИЕ И ИНЫЕ ЭЛЕКТРОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ

Опрос граждан	Набор вопросов, предназначенных для сбора информации по определенным темам Инструменты: анкеты, формы; вопросы, предполагающие развернутые ответы (качественные); вопросы с готовыми вариантами ответов (количественные); опросы
Электронные консультации и вовлечение пользователей / краудсорсинговые кампании	Онлайн-каналы, по которым граждане могут направлять комментарии, идеи и рекомендации Инструменты: порталы с онлайн-инструментами; мобильные приложения, сайты; онлайн-форумы, социальные сети

МЕХАНИЗМЫ СОВЕЩАТЕЛЬНОГО УЧАСТИЯ

Консультации с общественностью	Двусторонний обмен информацией между представителями органов власти и гражданами, в ходе которого граждане могут вносить предложения, идеи и рекомендации. Инструменты: предбюджетные слушания; общие собрания; обсуждение бюджета
Бюджетирование с участием общественности (ИБ – инициативное бюджетирование)	Граждане принимают непосредственное (обсуждение и переговоры) участие в формировании, исполнении и мониторинге частей государственного бюджета
Общественный аудит	Используя официальные документы, граждане осуществляют мониторинг, анализ и проверку правительственных документов на соответствие реальной ситуации. Информация распространяется и обсуждается на основе широкого участия.

МЕХАНИЗМЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭКСПЕРТНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ (опираются на идею использования избранных и назначенных представителей гражданского общества)

Консультативные группы	Группа представителей различных заинтересованных сторон, отобранных для предоставления комментариев или консультаций по широкому кругу тем или вопросов. Представителями могут быть избранные члены совета или заинтересованные стороны, объединившиеся в комитет или совет. Инструменты: общественные советы; обсуждения в фокус-группах; семинары
------------------------	---

Источник: Презентация GIFT на семинаре РГБГП БС в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

Рисунок 9. Спектр участия общественности с точки зрения GIFT

	УРОВЕНЬ ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ				
	(-)				(+)
	Информирование	Консультирование	Вовлечение	Сотрудничество	Права и возможности
Цель участия граждан	Предоставление общественности сбалансированной и объективной информации, помогающей понять проблему, альтернативы, рассмотреть возможности и/или найти решения	Получение комментариев общественности по анализу, альтернативным вариантам и/или решениям.	Непосредственная работа с общественностью на протяжении всего процесса, обеспечивающая постоянное понимание и учет интересов и чаяний общественности	Установление партнерских отношений с общественностью во всех аспектах принятия решения, включая разработку альтернативных вариантов и определение предпочтительного решения	Передача окончательного решения в руки общественности
Цель с точки зрения общественности	Мы будем информировать вас.	Мы будем информировать вас, выслушивать и учитывать ваши опасения и чаяния. Мы будем предоставлять обратную связь о том, как мнения общественности повлияли на принятые решения	Мы будем работать с вами для того, чтобы ваши опасения и чаяния нашли непосредственное отражение в разработанных альтернативных вариантах. Мы будем предоставлять обратную связь о том, как мнения общественности повлияли на принятые решения	При выработке решений мы будем обращаться к общественности за советами и идеями. Мы будем максимально учитывать эти советы и рекомендации при принятии решений	Мы будем реализовывать решения, принятые общественностью
Примеры механизмов	Информационные бюллетени, электронные письма, видеоролики, сайты, социальные сети и виртуальные встречи	Обсуждения в социальных сетях, опросы, интервью и блоги	Формирование идей, опросы, интервью, обсуждения в социальных сетях и конкурсы	Онлайн-форумы, совместно разрабатываемые документы, картографирование, чаты в Twitter и видеозвонки	Принятие решений посредством онлайн-голосования, инициативного бюджетирования и прямых действий сообщества через дискуссионные форумы

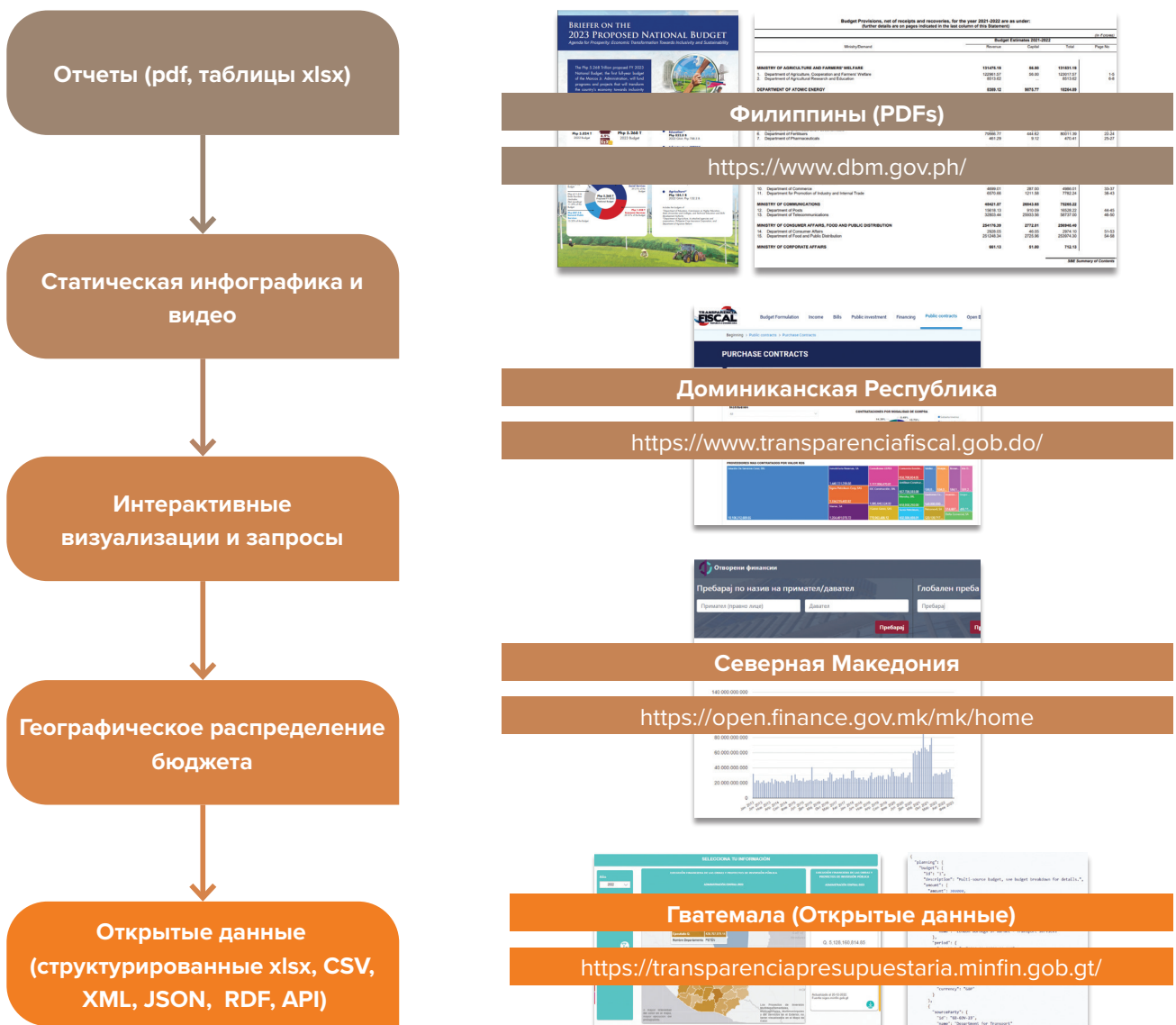
Источник: Презентация GIFT на семинаре РГБГП БС в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

Более высокую эффективность, прозрачность, справедливость и результативность налогово-бюджетной политики можно обеспечить благодаря применению технологий. Бюджетные документы готовятся в определенные моменты времени и не предоставляют информацию в режиме реального времени, так чтобы общественность была постоянно информирована и могла участвовать в процессе в течение всего цикла. Кроме того, часто они имеют более высокий уровень агрегирования, чем может потребоваться. Этот пробел можно устранить с помощью обнародования бюджетной информации в цифровом формате. Различные

виды использования цифровых инструментов включают раскрытие и распространение информации и (открытых) данных, веб-сайты/порталы, мобильные приложения, интерактивную инфографику, искусственный интеллект, платформы общественного участия, платформы мониторинга проектов, подачи жалоб и обеспечения подотчетности и т.д.

Цифровые инструменты могут помочь в работе с различными аудиториями, но при этом необходимо использовать подход, ориентированный на пользователя. Были рассмотрены характеристики,

Рисунок 10. Постепенное раскрытие информации



Источник: Презентация GIFT на семинаре РГБГП БС в декабре 2023 г., Загреб, Хорватия

уровни, преимущества и способы использования (например, ралли и квесты) открытых данных, а также то, как они должны дополнять (а не заменять) агрегацию и визуализацию данных, учитывая различные цели использования открытых данных и агрегирования и визуализации данных. Помимо этого обсуждались передовые инновационные подходы для создания порталов, обеспечивающих прозрачность. Подчеркивалось, что необходимо обеспечить постепенное раскрытие информации, начиная с отчетов и заканчивая открытыми данными (см. **Рисунок 10**).

Арсенал инновационных цифровых инструментов, которые можно использовать для обеспечения большей открытости бюджета, постоянно расширяется. Например, существуют инструменты для выявления информационных потребностей, такие как «метод персон» и «метод сценариев». Многие адаптируемые/настраиваемые инструменты с открытым исходным кодом для платформ цифрового участия постоянно совершенствуются и обновляются; в их число входят YourPriorities, Decidim, Citizen Lab, Bang the Table, Consul и другие. Также полезным может стать и искусственный интеллект. В Мексике он эффективно используется для работы с прямыми субсидиями в рамках государственной поддержки.

