Леонид Богданов

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Бюджетная реформа: повышение эффективности и результативности бюджетных расходов

Москва, 2004 г.

План презентации

- Идеология бюджетной реформы в Российской Федерации

- Обзор основных направлений бюджетной реформы:

  - *Среднесрочный бюджет*
  - *Разделение бюджета на действующие и новые обязательства*
  - *Повышение эффективности и результативности расходов (СБОР)*

- Опыт внедрения СБОР в федеральных министерствах

Формулирование целей и задач бюджетной реформы

Бюджетное послание Президента Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2005 году»

- Распределение бюджетных ресурсов в зависимости от планируемого уровня достижения целей
- Повышение роли перспективного финансового плана в бюджетном процессе
- Разделение обязательств на действующие и вновь принимаемые расходные обязательства
- Реформа бюджетной классификации и бюджетного учета

Постановление Правительства РФ № 249 от 22 мая 2004 года «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»

- Концепция реформирования бюджетного процесса

Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования

Подготовлены Минфином и МЭРТ, июнь 2004 г.

Бюджетная реформа: элемент финансовой децентрализации

- **Цель:** создание полномочных и ответственных распорядителей бюджетных средств (министерства, бюджетные учреждения)
- **Средства: (а) разграничение полномочий и ресурсов, (б) повышение самостоятельности:**

  1) макроуровень: Федерация - субъекты РФ - МСУ (реформа межбюджетных отношений)

  2) мезоуровень: Правительство - финансовые органы - министерства (бюджетная реформа)

  3) микроуровень: министерства - службы – бюджетные учреждения (бюджетная реформа)
- **Внешние условия:**

  1) жесткие бюджетные ограничения

  2) (квази) конкурентная среда

  3) снижение бюджетных рисков (среднесрочный бюджет, стабфонд)

Связь с другими реформами

Бюджетная реформа: основные направления

Предпосылки:

- Разграничение расходных полномочий и доходных источников
- Инвентаризация активов и пассивов бюджетного сектора
- Реструктуризация бюджетного сектора

Ключевые звенья:

- Среднесрочный бюджет
- Разделение бюджета на действующие и новые обязательства
- Эффективность и результативность расходов

Изменение идеологии бюджетной реформы

Управление затратами (1991-1999 гг.)

- сбалансированность годового бюджета
- индексация фактических расходов
- финансирование расходов
- казначейство:целевое использование средств в соответствии с планом
- отсутствие самостоятельности
- жесткое планирование – мягкое исполнение
- бюджетный процесс – техника

Управление результатами (с 2008 г.)

- 3-х летний бюджет
- действующие/принимаемые обязательства
- финансирование по результатам
- самостоятельность и конкуренция за бюджетное финансирование
- мягкое планирование – жесткое исполнение
- бюджетный процесс -политика

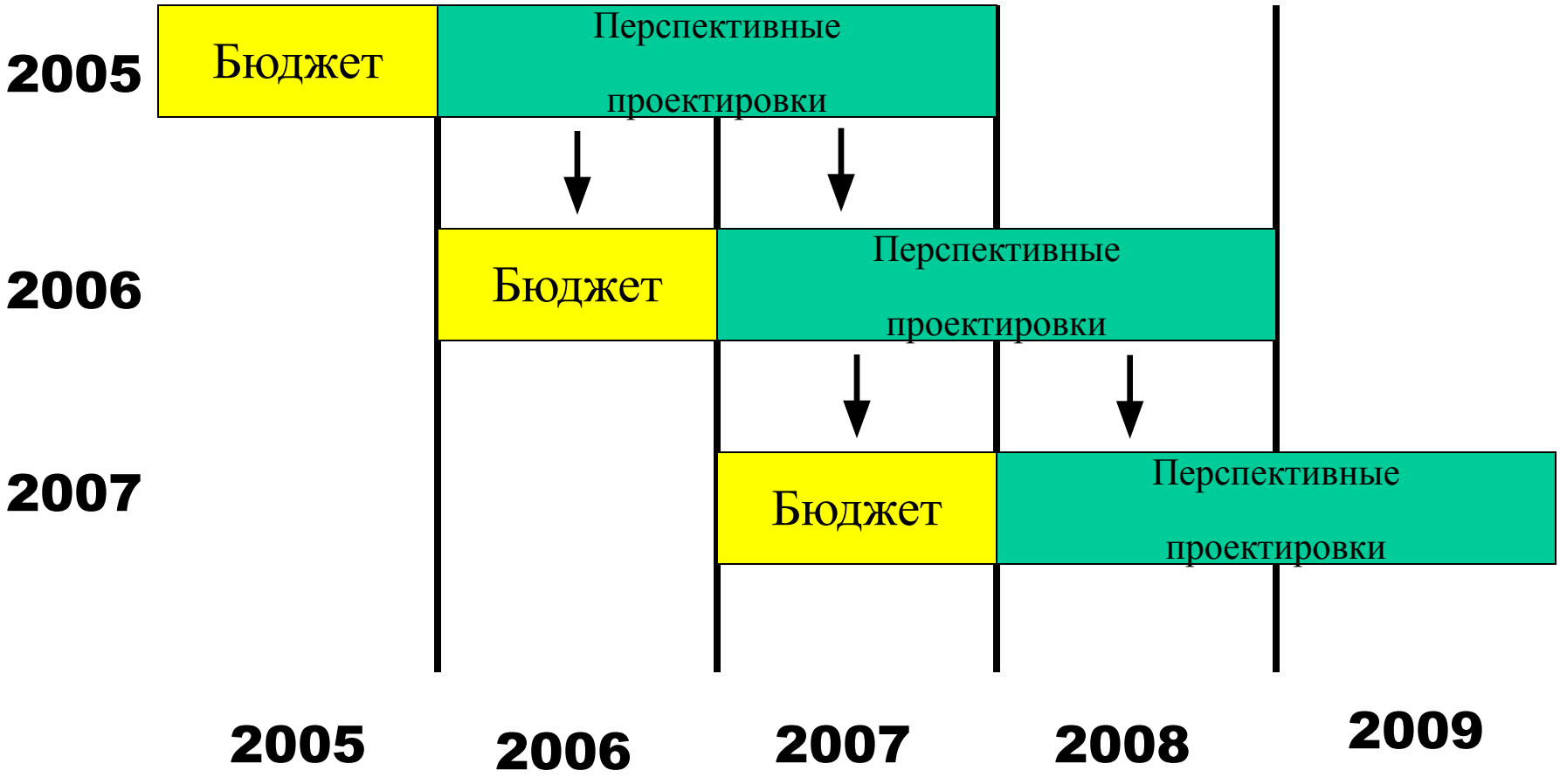
Этапы бюджетной реформы

Названия этапов	Реформа межбюджетных отношений	Бюджетная реформа	Реформа бюджетного сектора
Концепция	2001: Программа развития бюджетного федерализма	2003: Принципы реструктуризации бюджетного сектора	2004: новые организационные формы (СНО, АНО)
Оформление	2002: комиссия Козака, ФРРФ и регфинансы	2004: ПП № 249 от 22 мая	2005: Законопроект о новых организационных формах
Модель	2003: 95-ФЗ и 131 ФЗ	2004-2005: Комиссия Жукова и эксперимент	2006: Закон и акты Правительства
Реализация	2004-2005: Большой закон, БК и НК, субъекты РФ	2005-2006: Поправки в БК, новый бюджет	2006-2007: Реформа бюджетного сектора

Среднесрочный бюджет

Финплан: сейчас	Финплан: перспектива
не утверждается	утверждается на 3 года
укрупненный функциональный разрез	ведомственный разрез - обязателен
без ведомственного разреза	функционал - возможен
каждый год заново	«скользящая трехлетка»
произвольное изменение показателей	изменение показателей свыше определенного предела требует обоснований

Среднесрочный бюджет: Принцип «скользящей трехлетки»



Бюджет действующих (БДО) и принимаемых (БПО) обязательств

БДО (90-95% расходов)

- трансферты населению (прямой счет)
- обслуживание долга (график)
- содержание сети (индексация)
- действующие программы (план)

БПО (5 -10% расходов)

- новые законы
- новые программы
- принятие
- включение в бюджет

Эффективность и результативность расходов

Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты (СБОР) – метод формирования бюджета исходя из целей и планируемых на среднесрочную перспективу результатов государственной политики, предусматривающие тесную увязку выделяемых бюджетных ассигнований с результатами деятельности бюджетополучателей.

- Вводится понятие **«презумпция ненужности»** бюджетных расходов. Выдвигается требование для всех участников бюджетного процесса четкого обоснования принимаемых решений по использованию средств налогоплательщиков для финансирования тех или иных государственных (муниципальных) функций или услуг.

Основные принципы среднесрочного бюджетирования ориентированного на результаты (СБОР)

- Планирование по видам расходов заменяется на планирование социально-экономических результатов, получаемых в ходе осуществления государством своих функций
- Распределение бюджетных средств зависит от достижения показателей социально-экономической эффективности
- Бюджетные средства распределяются по стратегическим целям, тактическим задачам и программам
- Стратегические цели, тактические задачи и программы формулируются на основе принципов государственной политики, оформленных в виде соответствующих законодательных или иных нормативно-правовых актов
- В определении целей, задач и программ принимает участие население
- Распорядители бюджетных средств свободны в выборе способов достижения поставленных перед ними целей и задач и имеют возможность перераспределять средства внутри программ и планируемого периода
- Ответственность распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей за конечный результат усиливается
- Контроль использования бюджетных средств смещается с внешнего контроля за целевым использованием средств к внутреннему контролю за эффективностью расходов

Внедрение принципов СБОР в бюджетное планирование

- Стратегическая цель
  - Каких результатов мы хотим добиться?
- Тактическая задача
  - Каким образом мы хотим этого добиться?
- Прогноз расходов/ калькуляция затрат (костинг)
  - Сколько нам это будет стоить?

Стратегическая цель

- Стратегическая цель - краткое описание ожидаемого конечного общественно значимого результата реализации одной или нескольких основных функций государства в сфере деятельности федерального ведомства (субъекта бюджетной политики)

- Стратегическая цель или совокупность целей, если их несколько, должны:
  - Охватывать все направления деятельности ведомства
  - Соответствовать долгосрочным (с временным горизонтом в 5-10 и более лет) приоритетам государственной политики, либо
  - Носить перманентный характер, т.е. относиться к таким функциям государства, которые реализуются на постоянной основе (сбор налогов, оборона, обеспечение законности и правопорядка, здравоохранение и др.)
  - Формулироваться в краткой и четкой форме
  - Описываться качественными показателями социально-экономического эффекта

Тактические задачи

- Тактические задачи – являются конкретизацией отдельных направлений достижения стратегической цели, в рамках которых предусматривается получение количественно измеримых общественно значимых результатов в течение определенного периода времени или к определенному сроку

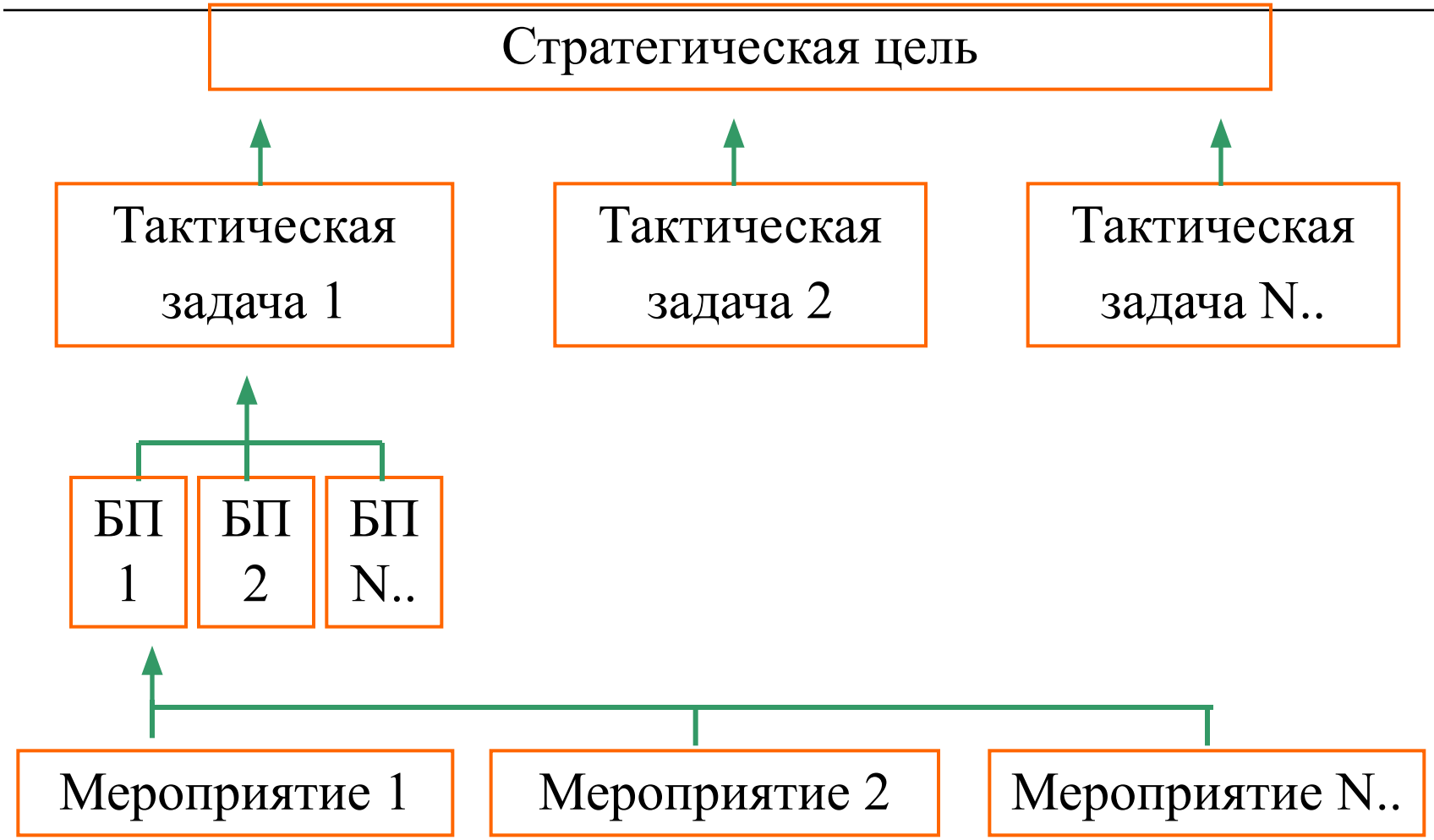
- Задачи должны:
  - Соответствовать определенной стратегической цели
  - Соответствовать срокам решения стратегической цели и направлениям деятельности субъекта бюджетного планирования
  - Соответствовать структуре, сфере деятельности и функциям федеральных органов исполнительной власти
  - Охватывать все направления деятельности субъекта бюджетного планирования по достижению соответствующей стратегической цели
  - Содержать перечень бюджетных программ, осуществление которых обеспечивает решение задачи

Бюджетная программа

- Бюджетные программы (министерства, ведомства) включают:
  - Ведомственные программы
  - Федеральные целевые программы, администрируемые министерством
- Ведомственная программа (состоит из мероприятий)

  Ведомственная программа *направлена на оказание определенной* ***государственной услуги*** *(или ряда услуг)* ***внешним потребителям*** *для решения* ***тактической задачи*** *и достижения соответствующего* ***конечного*** *общественно значимого* ***результата***
- В обозримой перспективе деятельность министерств и ведомств будет состоять из бюджетных программ и постоянно сокращающихся непрограммных расходов

Схема взаимосвязи целей, задач и программ в СБОР



СБОР в 2004 –2005 гг.

- Новый формат бюджетной заявки: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности
- Реструктуризация федеральных целевых программ (ФЦП)
- Введение ведомственных программ (ВП)
- Бюджетная программа (БП) = ФЦП + ВП
- Финансовые и административные стимулы (эксперимент)
- Мониторинг результативности

Разделы докладов СБП

2003 г.	2004 г.
1. Обоснование стратегических целей	1. Цели и задачи деятельности (чего мы хотим достичь и каким образом)
2. Определение основных направлений деятельности	2. Расходные обязательства и формирование доходов
3. Распределение бюджетных расходов по основным функциям	3. Результаты деятельности (Каковы результаты?)
4. Результаты деятельности по основным направлениям	4. Распределение расходов по целям, задачам, программам (Сколько будет стоить?)
5. Определение эффективности расходов	5. Результативность бюджетных расходов (Какова эффективность?)
6. Меры по повышению эффективности	6. Меры по повышению эффективности

Проблемы внедрения СБОР, выявленные в результате оценки докладов СБП

- Слабая ориентация СБП (министерств) на достижение конечных социально значимых результатов
- Отсутствие навыков структурированного представления целей, методов и результатов деятельности
- Реализация многолетних программ требует среднесрочного бюджета
- Несоответствие существующей бюджетной классификации принципам БОР => ее изменение, усиление роли ведомственной классификации
- Необходимость перехода на учёт по методу начислений
- Невозможность эффективного внедрения БОР только силами финансово-экономических служб ГРБС: единство социально-экономического и финансового планирования