



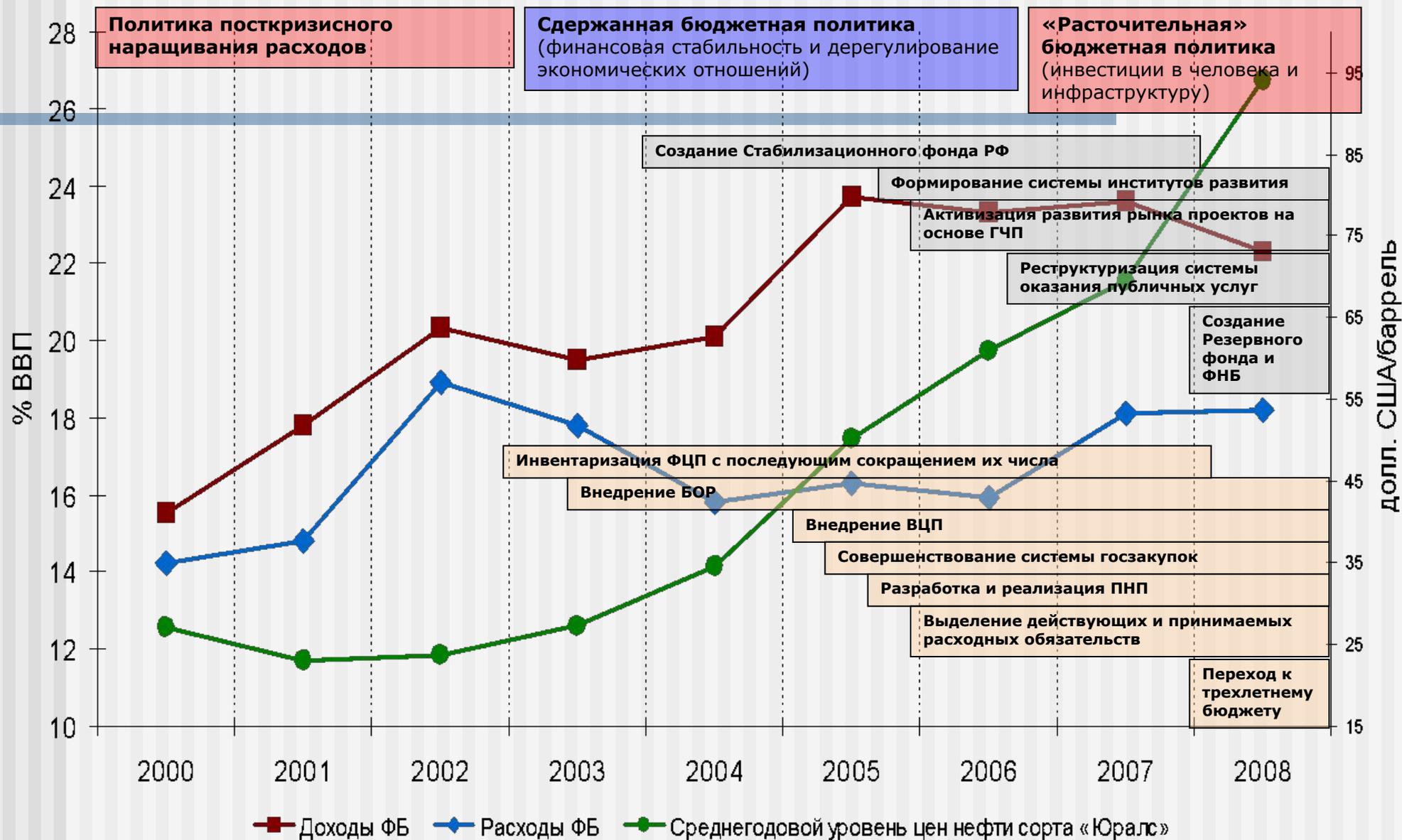
Презентация на тему:

**"Бюджетная реформа в России:
по пути повышения качества
управления бюджетными средствами"**

Основные мероприятия бюджетной реформы в 2000-2008 гг.



Характерной чертой российской экономики рассматриваемого периода являлся бюджетный профицит.



Оценка последствий бюджетных реформ 2000-2008 гг.

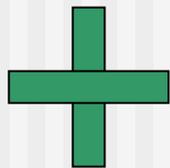


Основные мероприятия бюджетной реформы	Степень достижения целей их реализации
1. Институциональные мероприятия:	
□ <i>Создание Стабилизационного фонда РФ</i>	<i>Достигнуты</i>
□ <i>Формирование системы институтов развития</i>	<i>Пока не достигнуты (длительный характер меры)</i>
□ <i>Реструктуризация системы оказания публичных услуг</i>	<i>Пока не достигнуты (торможение реформы)</i>
□ <i>Развитие государственно-частного партнерства</i>	<i>Пока не достигнуты (длительный характер меры)</i>
2. Процедурные мероприятия:	
■ <i>Совершенствование системы госзакупок</i>	<i>Достигнуты частично</i>
■ <i>Совершенствование программно-целевой деятельности</i>	<i>Достигнуты частично</i>
■ <i>Разработка и реализация приоритетных национальных проектов</i>	<i>Преимущественно достигнуты</i>
■ <i>Внедрение принципов управления по результатам в бюджетный процесс</i>	<i>Достигнуты частично</i>

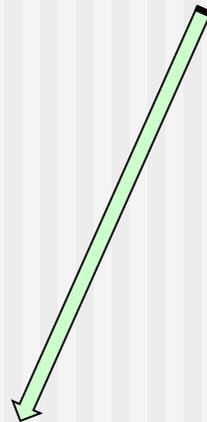


Создание Стабилизационного фонда РФ

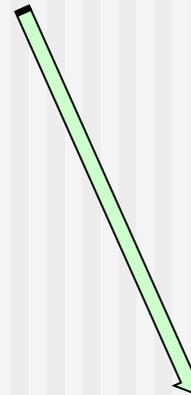
ЦЕЛИ: Обеспечить сбалансированность федерального бюджета в долгосрочной перспективе, способствовать изъятию излишней денежной массы



- Стерилизация излишней денежной массы (операции ЦБ по покупке иностранной валюты)
- Досрочное погашение внешнего долга страны
- Накопление финансовых резервов



Резервный фонд



Фонд национального благосостояния



- Изъятие из оборота части ВВП (сбережение без последующего инвестирования)

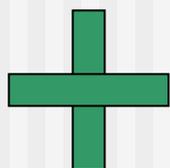
ЦЕЛИ реформы достигнуты

Оценка последствий бюджетных реформ 2000-2008 гг.



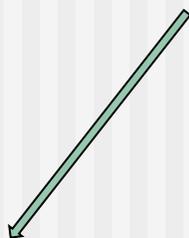
Реструктуризация системы оказания публичных услуг

ЦЕЛИ: Повышение качества и доступности (по цене и объему) публичных услуг, повышение отдачи на бюджетные средства, расходуемые в сфере оказания публичных услуг



- Рост конкуренции за бюджетные средства
- Повышение требований к поставщикам услуг
- Рост качества и доступности публичных услуг

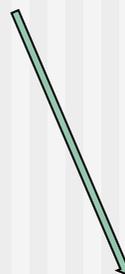
Оптимизация сети бюджетных учреждений



Внедрение новых орган.-правовых форм (приватизация, АУ, ГМАНО) и методов финансирования в бюджетной сфере (переход от сметного к нормативно-подушевому финансированию)



Повышение мотивации труда в бюджетной сфере



- Реорганизация бюджетной сети с учетом разделения полномочий не сделана
- Переход на новые ОПФ не состоялся
- Внедрение рыночной системы оплаты труда в бюджетной сфере происходит крайне медленно и формально
- Отсутствие системы мониторинга качества публичных услуг

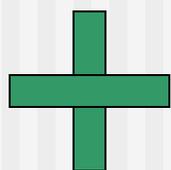
ЦЕЛИ реформы не достигнуты

Оценка последствий бюджетных реформ 2000-2008 гг.



Формирование системы институтов развития*

ЦЕЛИ: Повышение эффективности управления государственными инвестициями, реализации приоритетов инвестиционной политики государства, переход на промышленно-инновационную модель экономики



- Выполняют роль катализаторов инвестиционного роста экономики
- Наличие самостоятельных организационных структур по управлению госинвестициями

Госкорпорации
(Внешэкономбанк,
РКН,
ГК «Ростехнологии»
и др.)

Инвестфонд

ОАО
(ОАО «РосОЭЗ»,
ОАО «РВК»,
ОАО «Россельхозбанк»
и др.)



- Присутствует дублирование функций институтов развития, нехватка системы координации взаимодействия между ними
- Низкая эффективность управления институтами развития
- Провоцирование дополнительного инфляционного давления на рубль

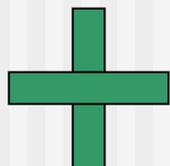
ЦЕЛИ реформы пока не достигнуты

* **Институты развития** – это совокупность организационных структур, посредством использования которых государство предоставляет поддержку предпринимательскому сектору, направленную на развитие приоритетных отраслей и видов экономической деятельности, а также отдельных территорий Российской Федерации. К числу признаков институтов развития, в первую очередь, следует отнести такие особенности, как: инвестиционная направленность деятельности; частичное финансирование из федерального бюджета РФ; отдельное нормативное регулирование их создания и функционирования; наличие организационной структуры, обеспечивающей реализацию управления институтом развития.



Развитие государственно-частного партнерства

ЦЕЛИ: Повышение качества и доступности публичных услуг, рост отдачи от государственных инвестиций



- ГЧП - альтернатива прямому бюджетному финансированию капитальных вложений
- Распределение рисков с частным бизнесом
- Возможно реализация в период бюджетных ограничений

Сохранение создаваемого имущества у частного бизнеса (напр. соглашение о разделе продукции)

Передача создаваемого имущества государству (напр. концессия)

ЦЕЛИ реформы пока не достигнуты

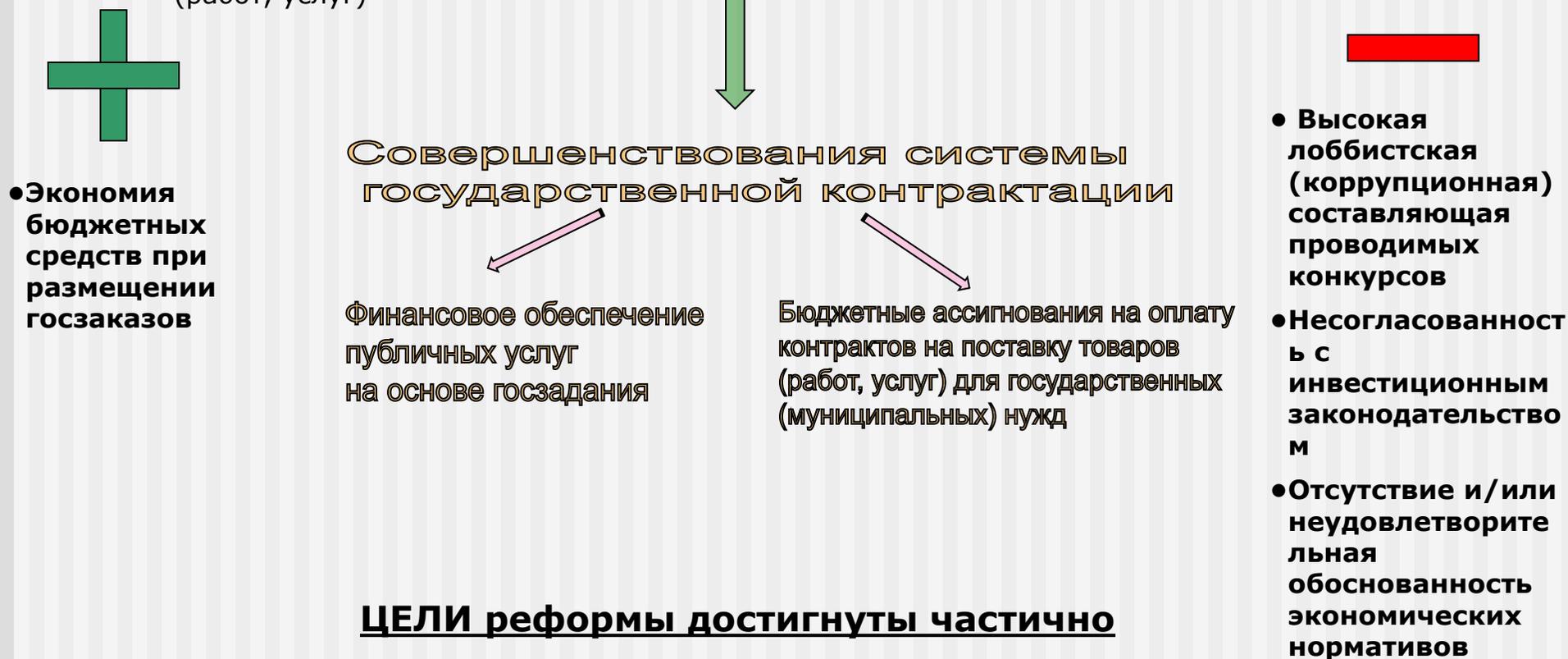
- Несогласованность ГЧП-законодательства и разграничения властных полномочий
- Отсутствие предложения типовых проектов
- Нехватка квалификации гражданских служащих в сфере ГЧП
- Отсутствие инфраструктуры рынка ГЧП
- Слабая развитость операторов ГЧП

Оценка последствий бюджетных реформ 2000-2008 гг.



Совершенствование системы госзакупок

ЦЕЛИ: Повысить эффективность расходования бюджетных средств при осуществлении госзакупок, повышение качества и доступности поставляемых государством товаров (работ, услуг)

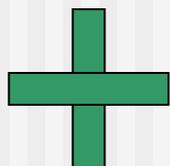


Оценка последствий бюджетных реформ 2000-2008 гг.



Внедрение принципов управления по результатам в бюджетный процесс

ЦЕЛИ: повышение результативности и эффективности бюджетных расходов, формирование бюджетов всех уровней в рамках среднесрочного планирования



- Обеспечивает распределение бюджетных ресурсов не по видам затрат, а по стратегическим целям
- Повышает прозрачность и обоснованность бюджетных расходов

Внедрение БОР
(реализация
программного подхода)

Переход
к трехлетнему бюджету

ЦЕЛИ реформы достигнуты частично



- Соблюдение формы программно-целевого управления оказалось более приоритетным, чем его содержание (формальный подход)
- Расширение самостоятельности администраторов бюджетных средств не произошло
- Не действует механизм отказа от тех видов расходов, которые осуществляются «по инерции»
- Не сложилось конкуренции СБП за бюджетные ресурсы в рамках бюджета принимаемых обязательств
- Нет увязки плановых документов между собой и с бюджетным процессом

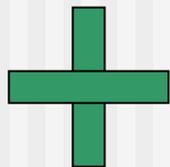
Оценка последствий бюджетных реформ 2000-2008 гг.



Реализация программного подхода:

1. Совершенствование программно-целевой деятельности

ЦЕЛИ: Повысить эффективность и результативность расходования бюджетных средств при реализации целевых программ

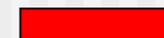


- Сокращение числа ФЦП.
- Повышение качества проработанности программ.
- Увеличение программной составляющей в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Инвентаризация ФЦП

Внедрение ВЦП

ЦЕЛИ реформы достигнуты частично



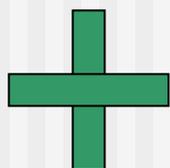
- Недостаток межведомственной координации.
- Отсутствие комплексной оценки вклада программ в достижение целей деятельности Правительства.
- Формальное расширение программной деятельности без повышения реальной управляемости бюджетными средствами (АПВ).
- Низкий уровень контроля за ходом реализации программ.

Оценка последствий бюджетных реформ 2000-2008 гг.

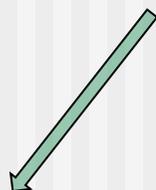


Реализация программного подхода: 2. Разработка и реализация приоритетных национальных проектов

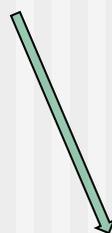
ЦЕЛИ: акцентированное решение самых наболевших проблем российской экономики и социальной сферы при использовании нетрадиционных подходов к управлению бюджетными средствами



- ПНП - альтернативная форма программного управления бюджетными расходами
- Действенная система оперативного контроля



ПНП "Образование"
ПНП "Здоровье"
ПНП "Доступное жилье"



ПНП "Развитие АПК"

ЦЕЛИ реформы преимущественно достигнуты

По специфике организации управления ПНП имеют черты и ФЦП (широкий перечень решаемых задач; структура ПНП (основные направления – аналог подпрограмм); многоуровневая система контроля), и ВЦП (сроки реализации; внутриведомственное управление).



- Не были подкреплены институциональными реформами
- Отсутствие системного подхода к формированию содержания проектов привело к ежегодному расширению перечня направлений и мероприятий государственной поддержки
- Появление допол. расходных обязательства (скрытые нефинансируемые расходные мандаты) для региональных властей
- Отсутствие внятных сроков реализации ПНП



Сравнительный анализ функциональной структуры расходов расширенного правительства в странах ОЭСР и РФ, в % к ВВП

	РФ				Страны ЕС (в среднем за 2003-07 гг.)									Иные страны ОЭСР (в среднем за 2003-07 гг.)			
	2005	2006	2007	2008	25 стран ЕС	Англия	Франция	Германия	Болгария	Чехия	Румыния	Польша	Венгрия	Канада	Япония	Корея	США
<i>ВВП на душу населения, т. \$ (2007г.)</i>	5,3	6,9	9,1	11,8	32,6	35,7	32,7	34,4	5,0	16,2	7,7	10,7	13,4	38,5	33,6	24,8	45,5
Расходы – всего:	31,56	31,49	34,09	33,68	47,0	43,3	53,0	46,4	39,5	44,8	34,5	43,3	50,0	39,9	37,4	29,5	36,7
Общегос. вопросы	3,49	3,10	3,54	3,10	6,4	4,3	7,2	5,7	5,5	4,9	3,7	6,1	9,3	7,8	5,8	3,6	4,8
Нац. оборона	2,69	2,57	2,53	2,51	1,6	2,5	1,9	1,0	2,0	1,5	2,5	1,2	1,3	1,0	1,0	2,6	4,2
Нац. безопасность и правоохрана	2,71	2,68	2,62	2,63	1,8	2,5	1,3	1,6	2,9	2,2	2,2	1,7	2,1	1,6	1,4	1,4	2,1
Нац. экономика	3,54	3,57	4,73	5,42	3,9	2,9	3,0	3,6	5,0	7,4	5,9	3,9	6,1	3,4	4,0	7,4	3,7
Охрана окружающей среды	0,10	0,09	0,08	0,08	0,7	0,7	0,8	0,6	1,0	1,1	0,2	0,6	0,7	0,5	1,3	0,9	0,0
ЖКХ	2,18	2,37	3,34	2,77	1,0	1,0	1,8	1,0	0,8	1,4	2,0	1,3	0,9	0,9	0,7	1,3	0,6
Здравоохранение	3,69	4,04	4,20	3,73	6,5	6,8	7,2	6,4	5,1	7,1	3,8	4,4	5,4	7,1	7,0	3,5	7,5
Культура, спорт, досуг	0,71	0,71	0,75	0,75	1,1	1,0	1,5	0,7	0,8	1,3	0,7	1,0	1,6	0,9	0,2	0,8	0,3
Образование	3,71	3,88	4,07	4,01	5,3	6,0	6,1	4,0	4,1	4,9	3,8	5,9	5,8	7,2	3,9	4,8	6,3
Социальная политика	8,74	8,48	8,24	8,68	18,7	15,6	22,2	21,8	12,2	13,2	9,7	17,2	16,8	9,4	12,1	3,2	7,0



Результаты сопоставления расходов в РФ и странах ОЭСР

1. Объем расходов расширенного правительства в России заметно ниже, чем в странах ОЭСР (в среднем порядка на 20-30%).
2. В функциональной структуре Россия опережает все страны ОЭСР по доле расходов на ЖКХ (в 1,5-2 раза в среднем).
3. На уровне вышесреднего находятся расходы на оборону и правоохранительную деятельность.
4. Расходы по разделам «Национальная экономика» и «Культура, спорт, досуг» находятся на приемлемом для стран ОЭСР уровне.
5. По социальным расходам Россия существенно отстает от среднего уровня для стран ОЭСР.

Таким образом, резервы для сокращения расходов при повышении их эффективности могут быть изысканы по разделам «ЖКХ», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Национальная экономика».

Динамика изменения функциональной структуры расходов федерального бюджета за период 2005-2011 гг.



	Фактическое исполнение				Бюджет 2009-2011		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Расходы – всего:	16,26	16,08	18,14	18,22	17,27	17,51	17,20
в том числе:							
Общегосударственные вопросы	2,32	1,99	2,46	2,01	2,19	1,99	1,73
<i>из них: фундамент. исследования</i>	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,17	0,17
Национальная оборона	2,69	2,56	2,52	2,51	1,36	1,25	1,23
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,08	2,07	2,02	2,01	1,45	1,41	1,35
Национальная экономика	1,15	1,30	2,10	2,47	2,03	1,98	2,26
<i>из них: транспорт</i>	0,20	0,51	0,68	0,78	0,85	1,11	1,22
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,03	0,20	0,89	0,31	0,16	0,14	0,12
Охрана окружающей среды	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02
Образование	0,75	0,80	0,89	0,85	0,79	0,76	0,71
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,22	0,21	0,22	0,21	0,22	0,19	0,17
Здравоохранение и спорт	0,41	0,55	0,60	0,67	0,67	0,62	0,56
Социальная политика	0,82	0,76	0,65	0,71	0,59	0,57	0,56
Межбюджетные трансферты	5,76	5,63	5,76	6,44	5,72	6,14	6,07
Секретно	-	-	-	-	2,07	2,43	2,69



Направления повышения эффективности управления бюджетными средствами

1. Институциональные мероприятия

- Форсирование реформы бюджетной сети
 - оптимизация бюджетной сети;
 - активное внедрение новых ОПФ в бюджетной сфере.

- Развитие государственно-частного партнерства путем улучшения согласованности и качества законодательства, формирования пула заявок на региональном уровне, повышения квалификации гражданских служащих, работающих в сфере ГЧП, повышение координационной работы с операторами и инвесторами ГЧП

- Повышение взаимодействия институтов развития между собой и органами исполнительной власти

- Передача управления бюджетными инвестициями частным управляющим компаниям

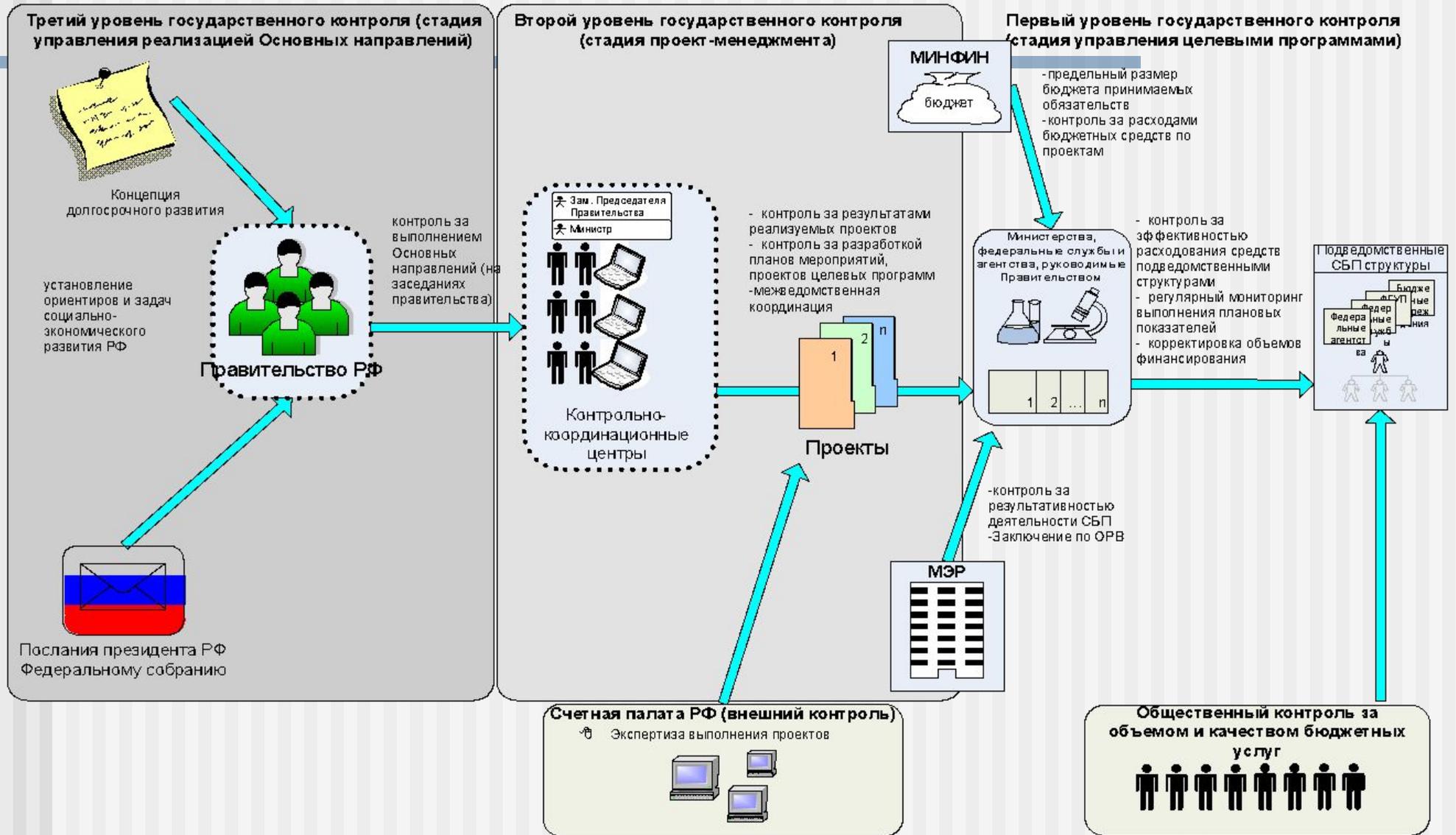


Направления повышения эффективности управления бюджетными средствами

2. Процедурные мероприятия

- Совершенствование системы управления по результатам:
 - ✓ совершенствование системы стратегического планирования;
 - ✓ внедрение в органах власти оплаты труда, ориентированной на качество и объем оказываемых услуг и выполняемых функций;
 - ✓ мониторинг качества публичных услуг (разработка стандартов и механизмов контроля за их соблюдением);
 - ✓ организация управления бюджетными ресурсами на базе проектно-программного подхода.
 - Предложения по совершенствованию технологии принятия бюджетных решений
 - ✓ внедрение методов оценки регулирующего воздействия (ОРВ) при разработке нормативно-правовых актов;
 - ✓ применение принципов конкуренции субъектов бюджетного планирования (СБП) за бюджетные ресурсы при распределении предельных размеров бюджетов действующих и принимаемых обязательств.
 - Дальнейшее совершенствование системы государственной контрактации
 - ✓ согласованность ФЗ№94 с инвестиционным законодательством, включая регулирование деятельности институтов развития;
 - ✓ совершенствование механизмов конкурсных отборов;
 - ✓ повышение обоснованности применяемых экономических нормативов при госзадании.
- Объединение федеральных государственных инвестиций в рамках Инвестиционного бюджета, управляемого на основе трех стратегий инвестирования:
- ✓ стратегия коммерческого инвестирования (должна стремиться к минимуму в перспективе);
 - ✓ стратегия экономического инвестирования (отбор проектов может осуществляться только в рамках видов деятельности, являющихся приоритетными);
 - ✓ стратегия социального инвестирования (инновации).

Предложения по порядку организации системы управления бюджетными ресурсами на базе проектно-программного подхода



Совершенствование системы стратегического планирования



Вследствие отсутствия связи ДРОНДов и Сводного доклада с бюджетным процессом и в результате нововведений 2008 г. (ОБАС, ежегодный план мероприятий СБП) бюджетное планирование на федеральном уровне утратило системность и внутреннюю логику. Представляется целесообразным упорядочить разрабатываемые плановые документы и обеспечить следующую соподчиненность между ними:

1. Концепция (стратегия) долгосрочного социально-экономического развития РФ (нуждается в уточнении не реже чем раз в три года)

2. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г. (конкретизирует пути достижения стратегических целей, определяет показатели оценки деятельности Правительства)

3. ДРОНДы - должны отражать направления деятельности СБП по достижению целей, поставленных перед ними в Основных направлениях.

4. Долгосрочные целевые программы, детализирующие меры по достижению целей, задач и показателей оценки деятельности, заданных ДРОНДом

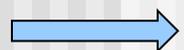
5. Обоснование бюджетных ассигнований

6. Закон о федеральном бюджете

ОБОЗНАЧЕНИЯ:



Существующие в настоящее время взаимосвязи между плановыми документами



Предлагаемые взаимосвязи между плановыми документами

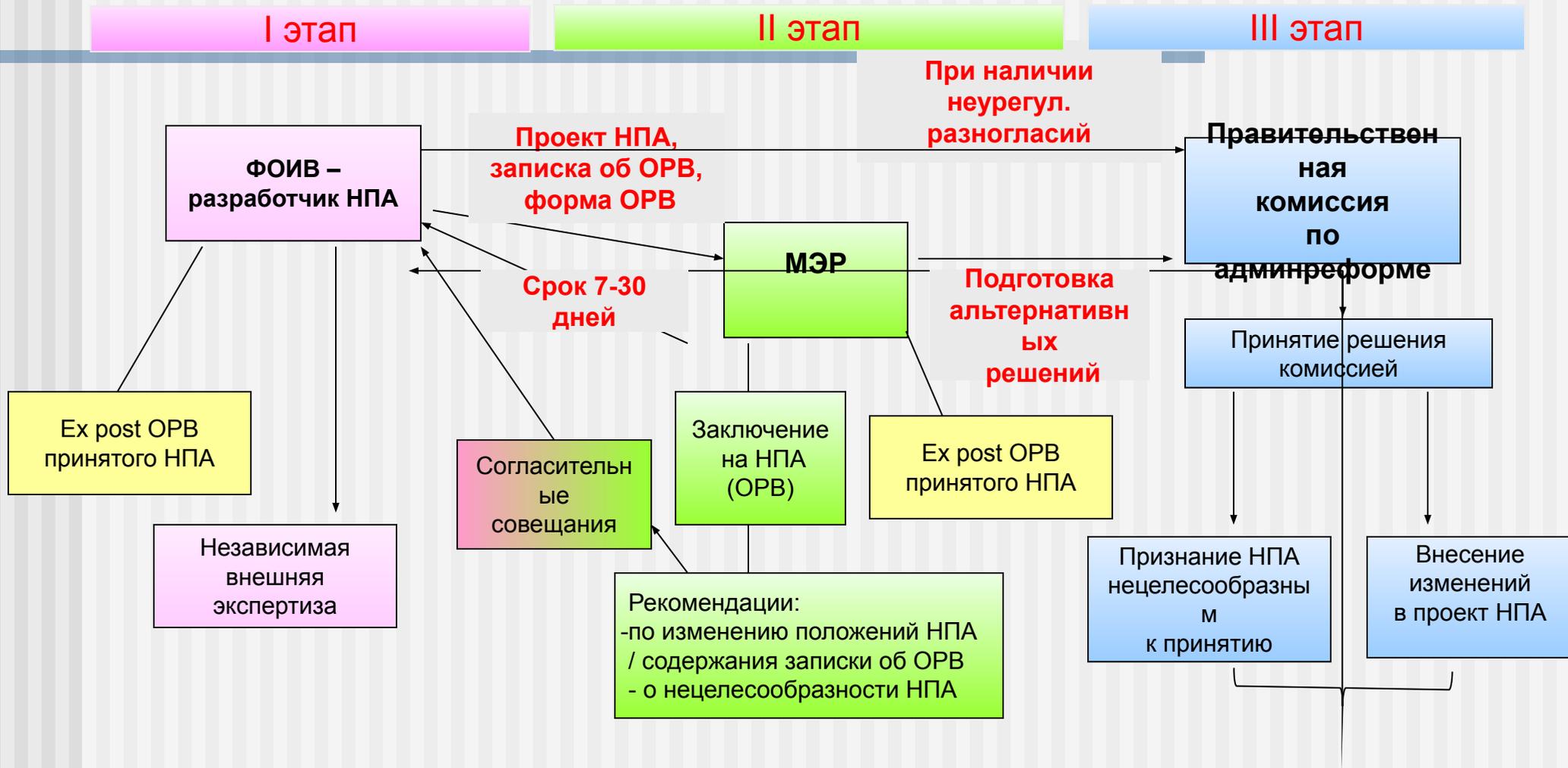


Предложения по совершенствованию технологии принятия бюджетных решений

Этап	Документ	Предназначение
1.	Создание системы долгосрочного научного и технологического прогнозирования (форсайт)	Отказ от используемой практики бессистемного выбора приоритетов социально-экономической политики на долгосрочную перспективу Реализация системного подхода к определению наиболее перспективных направлений инвестирования (с точки зрения вклада в социально-экономическую сферу)
2.	Концепция долгосрочного развития, Основные направления деятельности Правительства РФ до 2012 г., Бюджетное послание Президента РФ	Закрепление приоритетов социально-экономического развития страны в документах стратегического планирования, поэтому здесь доминирующим фактором является политический выбор.
3.	Доклады о результатах и основных направлениях	<ul style="list-style-type: none">•Анализ результативности и эффективности деятельности СБП•Переоценка действующих обязательств•Конкретизация в рамках выбранных приоритетов направлений среднесрочного развития, которые претендуют на выделение дополнительных средств из бюджета принимаемых обязательств
4.	Разрабатываемые нормативно-правовые документы, порождающие бюджетные расходы	Формирование нормативно-правовой базы реализации отдельных мероприятий или комплекса мероприятий (программы)
5.	Экспертиза проекта нормативного документа в рамках оценки регулирующего воздействия (осуществляется разработчиком нормативно-правового акта – см. слайд 20)	Комплексная оценка последствий принятие тех или иных мер регулирования для всех хозяйствующих субъектов на основе сопоставления издержек и выгод, получаемых каждой группой субъектов
6.	Отобранный нормативно-правовой акт	На основе результатов оценки регулирующего воздействия и приоритетов развития принимается решение о включении в бюджет принимаемых обязательств



Организационная схема осуществления оценки регулирующего воздействия (ОРВ) и мониторинга ее качества (для проекта нормативно-правового акта федерального органа исполнительной власти)





Изменение порядка распределения предельных размеров бюджетов действующих и принимаемых обязательств (БДО, БПО)

Предпочтительное распределение бюджетных средств в соответствии с целями социально-экономического развития Российской Федерации может обеспечиваться путём конкуренции между различными субъектами бюджетного планирования за бюджетные ресурсы.

Бюджет действующих обязательств



По итогам каждого года следует на основании ДРОДНов (ОБАСов) отслеживать эффективность расходования средств и на их основании принимать решение о дальнейшем финансировании текущих обязательств.

Бюджет принимаемых обязательств



Порядка 70 объема БПО доводятся до СПб для самостоятельного предложения финансируемых мероприятий (согласно представленной выше технологии отбора)



Около 30 всего БПО распределять между СПб, таким образом поощряя разумную конкуренцию за бюджетные средства между СПб (давать тем, кто предложит лучший вариант их использования).