Л.Н. Богданов

БОР в России: опыт и перспективы

Ташкент

29 марта 2007 г.

(495) 740 40 51
WWW.FPCEMTER.RU
FPCENTER@FPCENTER.ORG

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

План презентации

- Особенности российских реформ
- Взаимосвязь стратегического планирования и бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР)
- Бюджетная реформа: суть и перспективы
- Внедрение стратегического планирования на федеральном и региональном уровне
- Контакты

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Особенности российских реформ

- **Суть реформ: New public management**
  - Децентрализация
  - Ориентация на результат
  - Мониторинг и отчётность
  - Мотивация государственных служащих
  - Среднесрочный бюджет
- **Реформа стратегического планирования**
  - **Бюджетная реформа**
  - 3-х летний бюджет
  - Программно-целевой подход/Расходные обязательства/Бюджетные задания
  - Эффективность расходов (управление и бюджетирование по результатам - БОР)
  - Реструктуризация бюджетной сети
- **Реформа местного самоуправления**
- **Административная реформа**
  - Разделение полномочий и функций: децентрализация
  - Контракты: на услуги и результаты
- **Общий принцип реформирования**: законодательные рамки + инициатива
- Эффективное использование ограниченных ресурсов: **лучшая практика**

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Стратегическое планирование: возможные варианты

- Народнохозяйственное планирование: пройденный этап
- Современное стратегическое планирование: возможные варианты
- Инерционный подход (отраслевые стратегии МЭРТ)
- Инерционный подход + структурные реформы (программа Грефа до 2010 года)
- Проектный (программно-целевой) подход

  - национальные проекты: грантовое финансирование инноваций!

  - глобальные и общероссийские тренды

  - устойчивое развитие

  - конкурентоспособность страны и регионов: бенчмаркинг

  - маркетинг страны/региона/муниципалитета: конкуренция за инвестиции, население, туризм

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Стратегическое планирование: 2 подхода

- **2 типа планирования**:
- Индикативное планирование развития частного сектора (в таких сферах, как промышленность, сельское хозяйство, транспорт и связь и т.п., где практически завершена приватизация)
- директивное планирование развития бюджетного сектора, включающего государственные и муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Этапы стратегического планирования: место БОР

- **Стратегический аудит –** анализ ситуации с позиции субъекта стратегического планирования, который стремится выявить существующие во внешней среде процессы и тенденции с тем, чтобы:
- определить круг новых возможностей и потенциальных угроз развитию;
- проанализировать внутренние возможности и ограничения развития (например, с применением технологии **SWOT анализа и т.п.**)
- Собственно **стратегическое планирование – формулирование Стратегии** = определение целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития страны в динамичной конкурентной среде. Создание конкретизирующих образ будущего программ и проектов.
- **Стратегическое управление** – управление действиями власти, бизнеса и населения, направленными на достижение стратегических целей и реализацию проектов, включая:
- **Бюджетирование и финансирование реализации Стратегии (БОР)**
- мониторинг и внутренний контроль
- внешний аудит

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Стратегия страны/региона

- Современная ситуация в экономике, социальной сфере и финансах (по результатам стратегического аудита)
- Проектируемая ситуация: желаемое состояние экономики, социальной сферы и финансов
- Доступные ресурсы : по результатам SWOT анализа
- Глобальная ситуация: прогнозируемые угрозы и перспективные возможности
- Стратегия: Система мероприятий для достижения желаемого состояния страны/региона в долгосрочной перспективе (10-15 лет)
- План мероприятий (2-3 года) и среднесрочный бюджет

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Стратегическое планирование в России

- Что сделано :
- Среднесрочная стратегия страны
- Отраслевые стратегии
- Федеральная система целей и задач: дерево целей Правительства
- Доклады министерств и ведомств: описание деятельности и конкурс
- Стратегический план на 3 года: Сводный доклад Правительства
- 3 - летний бюджет как основа Стратегического плана
- Что предстоит сделать :
- Долгосрочная стратегия страны
- Стратегический план и бюджет на 3 года
- Использование Докладов для оценки качества работы министерств и ведомств и обоснования бюджетных ассигнований

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Взаимосвязь стратегического планирования и БОР

Бюджетное послание Президента Федеральному собранию «О бюджетной политике»:

- **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**

Минэкономики:

- **Макроэкономический прогноз**
- **Стратегия и стратегический план**

Минфин:

- **Трёхлетний бюджет и Предельные объёмы расходов**

Федеральное Правительство: Сводный доклад

Министерства:

Доклады: отчёты и обоснование финансирования

- Уточнение расходных обязательств
- Поправки в законодательство
- Реестры бюджетных услуг
- Государственные (муниципальные) задания

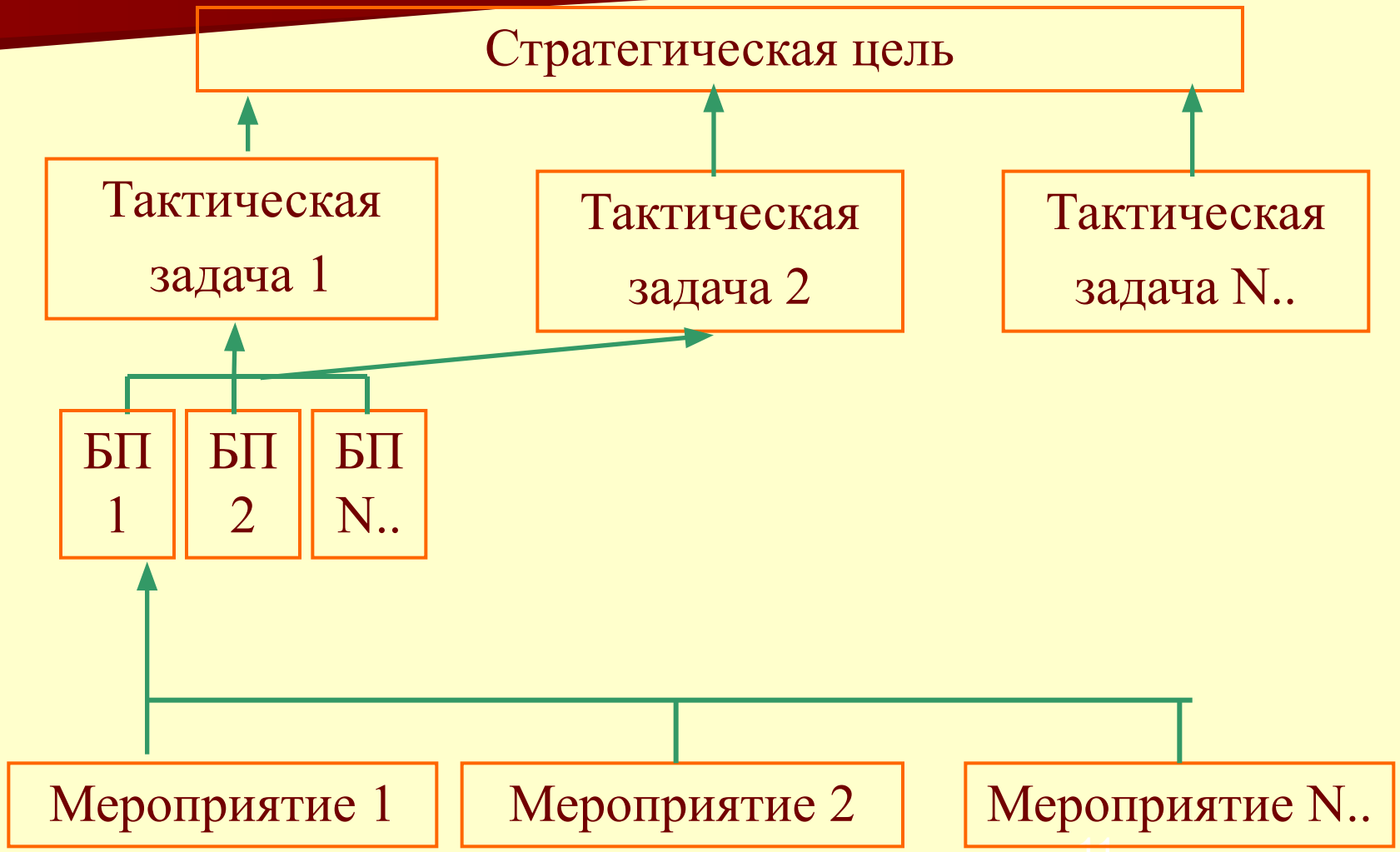
ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности

- Основной документ отраслевого планирования в России: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности – отчёт о деятельности + бюджетная заявка
- Кто разрабатывает Доклады?
- Ежегодно представляются в рамках бюджетного процесса: когда?
- Разделы (с учётом ПП № 838):
  - цели, задачи, прикладные задачи и **показатели деятельности**
  - расходные обязательства (реестр), мониторинг бюджетной сферы и формирование доходов
  - БЦП и непрограммная деятельность
  - распределение расходов по целям, задачам и программам (прикладным задачам)
  - результативность бюджетных расходов

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Взаимосвязь целей, задач и программ в Докладах: дерево целей



ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Последовательность разработки дерева целей

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Пример «дерева целей»: Минобрнауки в 2006-2008 гг.

- Стратегическая цель № 1 – повышение уровня и качества жизни населения
- Стратегическая цель № 2 – повышение уровня национальной безопасности
- Стратегическая цель № 3 – обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста
- Стратегическая цель № 4 – создание потенциала для будущего развития

- Цель 1 Минобрнауки: Обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения
- Задачи:
  - Разработка и содействие реализации моделей системы образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, способствующих достижению равенства доступа населения (...) Программа: «Школьный автобус»
  - Повышение статуса педагогических кадров путем совершенствования механизмов оплаты труда
  - Создание общенациональной системы оценки качества образования Программы: «Стандарты качества образования», «Единый государственный экзамен»
  - Совершенствование финансово-экономических механизмов
- Цель 2 Минобрнауки: Обеспечение потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах
- Задачи:
  - Разработка и реализация системы образовательных стандартов и вариативных программ
  - Повышение конкурентоспособности российского образования на международном рынке Программа: «Болонская конвенция»

- Цель 3 Минобрнауки: : включение детей и молодежи в социально-экономическую, политическую и культурную жизнь общества

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Сводный доклад Правительства РФ

- Стратегический план: Сводный доклад Правительства РФ – инструмент межведомственной и межбюджетной координации: короткий, но концептуальный
- Разделы сводного доклада:
  - Результаты достижения целей в отчетный период
  - Сценарные условия на плановый период
  - Цели, задачи и показатели деятельности правительства в плановом периоде (более 300 показателей)
  - Действия по достижению целей/Управление рисками
  - Региональные аспекты целей правительства РФ (с 2006 г.)

  Пятый раздел содержит:
  - обоснование и региональный разрез показателей степени достижения целей Правительства РФ
  - региональный разрез показателей ФЦП
  - региональный разрез показателей ведомственных ЦП

  Приложения к разделу:
  - Приложение 6 – количественно выраженные критические показатели социально-экономического положения субъекта РФ в отчетном, текущем и плановом периодах
  - Приложение 7 – количественно выраженные показатели деятельности органов власти субъекта РФ в рамках решения межведомственных задач

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Стратегическое планирование в 2007-8 годах

- От БОРа к стратегическому планированию деятельности госсектора экономики: роль Правительства, Минфина, Минэкономики, Счётной палаты
- Межведомственные задачи: Минтранс может снизить смертность на дорогах, только взаимодействуя с МВД, Минздравом, Министерством образования.
- Анализ рисков: если СБП предупредил о риске, предпринял меры по его минимизации, но задача не выполнена – это смягчающие обстоятельства.
- Эксперимент (конкурс министерств) : СБП, получившие высокие оценки качества управления финансами, получат не только деньги, но и большую самостоятельность в управлении финансами
- Взаимодействие с регионами :
  - в 2006 году Доклады федеральных СБП будут содержать региональную разбивку целей/задач/программ
  - Федерация планирует мониторинг социально-экономической ситуации в регионах (в т.ч. по региональным и муниципальным полномочиям)
- Неопределённый статус национальных/региональных проектов

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Идеология бюджетной реформы

	Управление затратами (1991-1999 гг.)	Управление результатами (полный переход с 2008 г.)
Горизонт планирования	1 год	3 года
Подходы к финансированию	• Финансирование расходов • Содержание сети бюджетных учреждений	• Исполнение расходных обязательств • Финансирование государственных (муниципальных) услуг • Финансирование общественно-значимых результатов
Самостоятельность в расходовании бюджетных средств	• Целевое использование • Отчёт об использовании бюджетных ресурсов	Контроль за результатами бюджетных расходов: • Эффективность расходов • Качество бюджетных услуг • Расширение полномочий распорядителя
Содержание бюджетного процесса	*Техника:* разграничение доходов и расходов • Макроэкономический прогноз • Нормативы, тарифы • Индексация	*Политика:* как профинансировать • Приоритеты (стратегия) • Цели и результаты

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Сферы бюджетной реформы

	Межбюджетные отношения 2003-2005	**Бюджетный процесс** 2004-2006	Реструктури-зация сети 2005-2007
Администраторы бюджетных средств	Власти	**ГРБС**	Поставщики бюджетных услуг
Полномочия	Законы о разграничении	**БК + адм.реформа**	Новый статус учреждений
Ресурсы	Налоги, норма-тивы отчислений	**Многолетний бюджет**	Нормативно-подушевое
Стимулы	Экономический рост	**БОР**	Оплата услуг
Дисциплина	Внешнее управление	**Оценка финмеджмента**	«Банкротство»
Переход от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям для администраторов бюджетных средств			

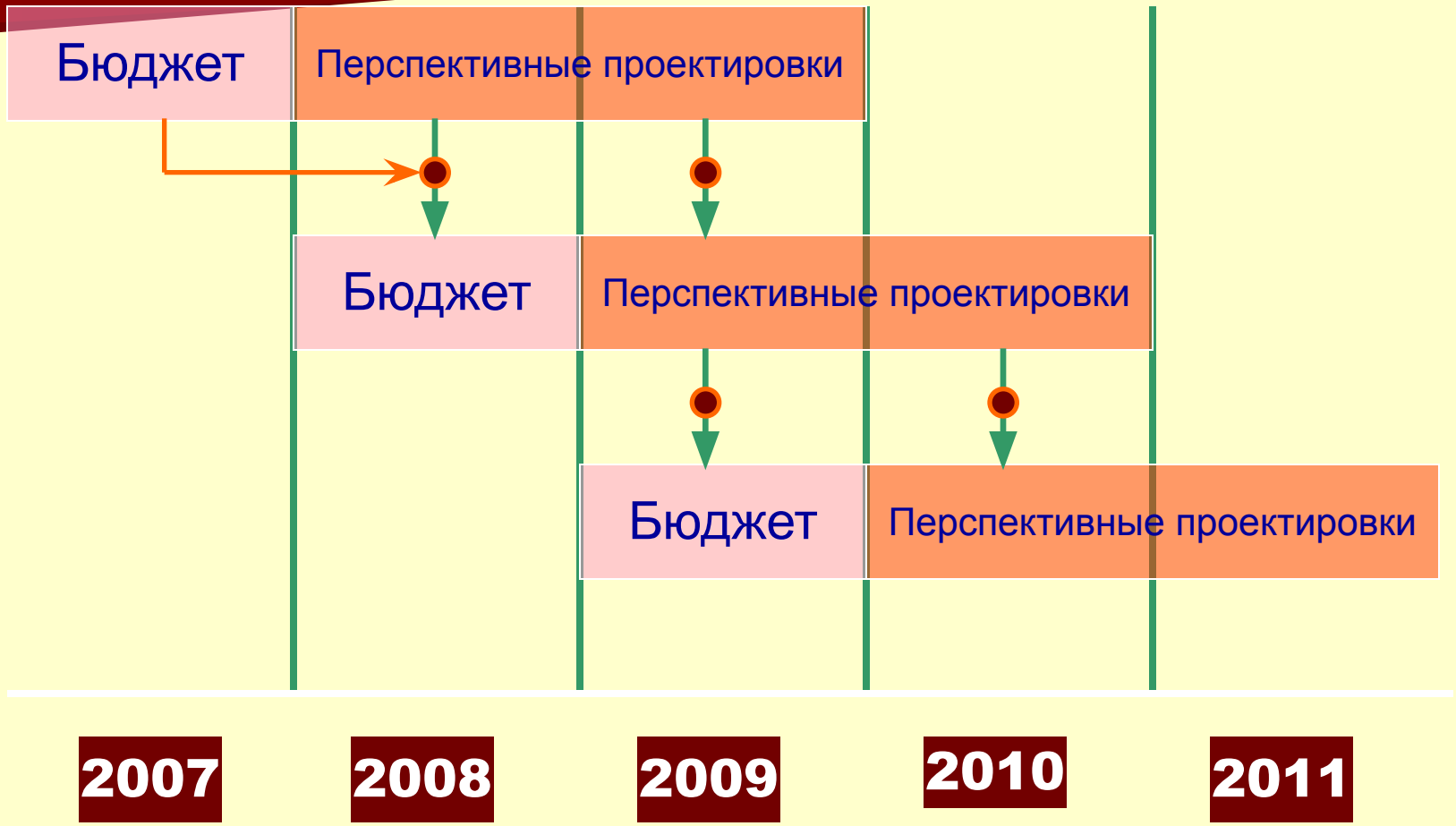
ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Основные элементы нового метода бюджетирования

- Среднесрочное финансовое планирование
- Программно-целевой подход (БОР)
- Разделение бюджета на бюджет действующих (БДО) и бюджет принимаемых обязательств (БПО)
- Реструктуризация бюджетной сети
- Внутренний контроль и мониторинг эффективности бюджетных расходов

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Принцип «скользящей трехлетки»



ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Разделение бюджета на действующие и принимаемые обязательства

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Програмно-целевое бюджетирование

$$БП = ЦП + ВП$$

БП – бюджетная программа

ЦП – региональная/муниципальная целевая программа

ВП – ведомственная программа

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Подготовка реструктуризации бюджетной сети

- Консолидация внебюджетных доходов бюджетных учреждений в бюджете: несогласные теряют статус бюджетного учреждения
- Автономные учреждения: доходы от платных услуг, бюджетное финансирование на конкурсной основе, нет субсидиарной ответственности учредителя
- Новые формы финансирования государственных (муниципальных) услуг:
- Субсидии на возмещение затрат
- Государственный (муниципальный) контракт
- государственное (муниципальное) задание

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Предлагаемые изменения в Бюджетный Кодекс (с 2008 г.)

- Бюджет, как форма исполнения расходных обязательств: публичные обязательства
- 3-х летний бюджет
- Лимиты бюджетных обязательств (ЛБО) на 3 года, ассигнования на 1 год; бюджетные ассигнования на исполнение действующих и принимаемых обязательств
- Бюджетная классификация: отказ от регулирования федеральными законами - Субъекты РФ, муниципалитеты, федеральные министерства – сами утверждают целевые статьи и виды расходов. Консолидация бюджетной отчётности – на уровне подразделов

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Проблемы внедрения БОР в России

- Мониторинг эффективности/результативности бюджетных расходов не проводится в большинстве отраслей и регионов России
- Анализ эффективности бюджетных расходов сводится к их ревизии и сокращению, но не затрагивает вопросов качества услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств
- Отсутствуют межрегиональные сравнения качества бюджетных услуг
- Бюджет не содержит индикаторов, позволяющих оценить эффективность/результативность бюджетных услуг. Это не позволяет планировать бюджет с учетом эффективности/результативности расходов

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Критерии и показатели эффективности/результативности расходов

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Система показателей БОР

- Затратные показатели
- Показатели использования ресурсов
- Показатели процесса (производство бюджетных услуг):
- Производственные мощности
- Объём производства (выпуск)
- Соблюдение технологических стандартов
- Показатели непосредственных (прямых) результатов
- Показатели конечных (общественно значимых) результатов
- Показатели экономичности
- Показатели экономической эффективности
- Показатели социальной эффективности
- Показатели социально-экономической эффективности

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Если Вы решили внедрять БОР…

- Кто разрабатывает показатели социально-экономической результативности бюджетных расходов?
- Кто собирает данные?
- Кто анализирует собранные данные?
- Как результаты анализа используются при подготовке бюджета?
- Как результаты анализа используются в ходе исполнения бюджета и для контроля за исполнением бюджета?
- Если конечный результат не достигнут, это повод для санкций или для увеличения финансирования?
- Кто принимает решение о выборе между различными конечными результатами и различными способами достижения одного и того же конечного результата (критерии принятия бюджетных решений)

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Методы повышения эффективности расходов

- Управление по результатам
- Нулевой бюджет
- Подушевое финансирование
- Контракты на оказание услуг

ЦЕНТР ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Перспективы БОР в 2007 году

- От БОРа к стратегическому планированию деятельности госсектора экономики: роль Правительства, Минфина, Минэкономики, Счётной палаты
- Межведомственные задачи: Минтранс может снизить смертность на дорогах, только взаимодействуя с МВД, Минздравом, Министерством образования.
- Анализ рисков: если СБП предупредил о риске, предпринял меры по его минимизации, но задача не выполнена – это смягчающие обстоятельства.
- Эксперимент: СБП, получившие высокие оценки качества управления финансами, получат не только деньги, но и большую самостоятельность в управлении финансами
- Взаимодействие с регионами:
  - в 2006 году Доклады федеральных СБП будут содержать региональную разбивку целей/задач/программ
  - Федерация планирует мониторинг социально-экономической ситуации в регионах (в т.ч. по региональным и муниципальным полномочиям)