

Л.Н. Богданов



БОР в России: опыт и перспективы

Ташкент

29 марта 2007 г.

(495) 740 40 51

WWW.FPCENTER.RU

FPCENTER@FPCENTER.ORG

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

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**

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

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

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

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

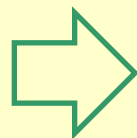
Стратегическое планирование в России

- 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

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

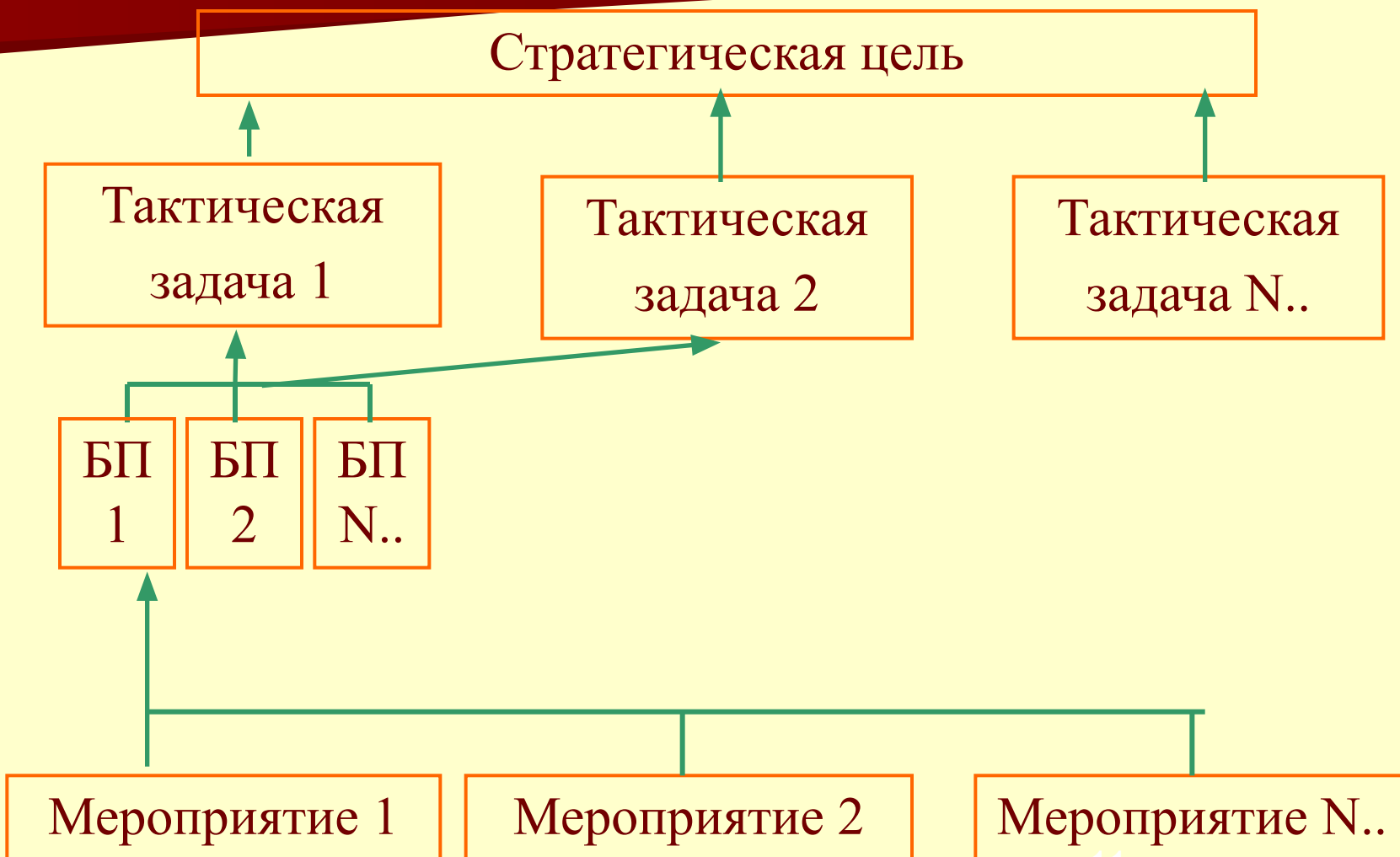


- ❑ Уточнение расходных обязательств
- ❑ Поправки в законодательство
- ❑ Реестры бюджетных услуг
- ❑ Государственные (муниципальные) задания

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

Взаимосвязь целей, задач и программ в Докладах: дерево целей



Последовательность разработки дерева целей



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

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

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, получают 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

Идеология бюджетной реформы

| | Управление затратами (1991-1999 гг.) | Управление результатами (полный переход с 2008 г.) |
|--|--|--|
| Горизонт планирования | 1 год | 3 года |
| Подходы к финансированию | <ul style="list-style-type: none"> • Финансирование расходов • Содержание сети бюджетных учреждений | <ul style="list-style-type: none"> • Исполнение расходных обязательств • Финансирование государственных (муниципальных) услуг • Финансирование общественно-значимых результатов |
| Самостоятельность в расходовании бюджетных средств | <ul style="list-style-type: none"> • Целевое использование • Отчёт об использовании бюджетных ресурсов | Контроль за результатами бюджетных расходов: <ul style="list-style-type: none"> • Эффективность расходов • Качество бюджетных услуг • Расширение полномочий распорядителя |
| Содержание бюджетного процесса | <i>Техника:</i> разграничение доходов и расходов <ul style="list-style-type: none"> • Макроэкономический прогноз • Нормативы, тарифы • Индексация | <i>Политика:</i> как профинансировать <ul style="list-style-type: none"> • Приоритеты (стратегия) • Цели и результаты |

Сферы бюджетной реформы

| | Межбюджетные отношения 2003-2005 | Бюджетный процесс 2004-2006 | Реструктуризация сети 2005-2007 |
|----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| Администраторы бюджетных средств | Власти | ГРБС | Поставщики бюджетных услуг |
| Полномочия | Законы о разграничении | БК + адм.реформа | Новый статус учреждений |
| Ресурсы | Налоги, нормативы 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

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

Принцип «скользящей трехлетки»



Разделение бюджета на действующие и принимаемые обязательства



Программно-целевое бюджетирование

$$\text{БП} = \text{ЦП} + \text{ВП}$$

БП – бюджетная программа

ЦП – региональная/муниципальная целевая программа

ВП – ведомственная программа

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

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

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

Критерии и показатели эффективности/результативности расходов



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**

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)

Методы повышения эффективности расходов

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

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, получают 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)