

Основные направления изменений механизмов финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств

Бусарова Анна Владимировна, к.э.н.,
начальник Отдела анализа и развития
бюджетной системы Департамента бюджетной
политики и методологии

Минфин России



Финансовый менеджмент в публично-правовом образовании

организация управления
ограниченными ресурсами
публично-правового образования

Минфин России





Программа
Правительства Российской Федерации
по повышению эффективности
бюджетных расходов
на период до 2012 года

+ план ее реализации на 2010 год

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года №1101-р



Структура Программы

- Необходимость разработки и реализации Программы
 - Цели и задачи Программы
- Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Российской Федерации
- Совершенствование разграничения полномочий и организация деятельности публично-правовых образований
- Государственные программы как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов
- Переход к программной структуре расходов бюджетов
- Оптимизация функций государственного (муниципального) управления и повышение эффективности их обеспечения
- Повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг
- Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля
- Формирование комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации
- Реформирование системы бюджетных платежей
- Развитие информационной системы управления государственными финансами
- Организация реализации программы



Российская Федерация - совершенствование среднесрочного финансового планирования

Годовой бюджет				
	t-1	t	t+1	t+2



«Скользящий» трехлетний бюджет					
	t-1	t	t+1	t+2	t+3



Документы о программах

- ФЦП

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация

постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»

- ВЦП

Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ

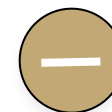
постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239



Опыт ФЦП



- установлены цели и задачи программы
- рассматриваются варианты достижения цели
- осуществляется анализ ресурсов, необходимых для реализации целей
- устанавливаются объемы финансирования на среднесрочную перспективу
- предусмотрены сроки и этапы достижения цели и выполнения поставленных задач
- инструмент межведомственного взаимодействия

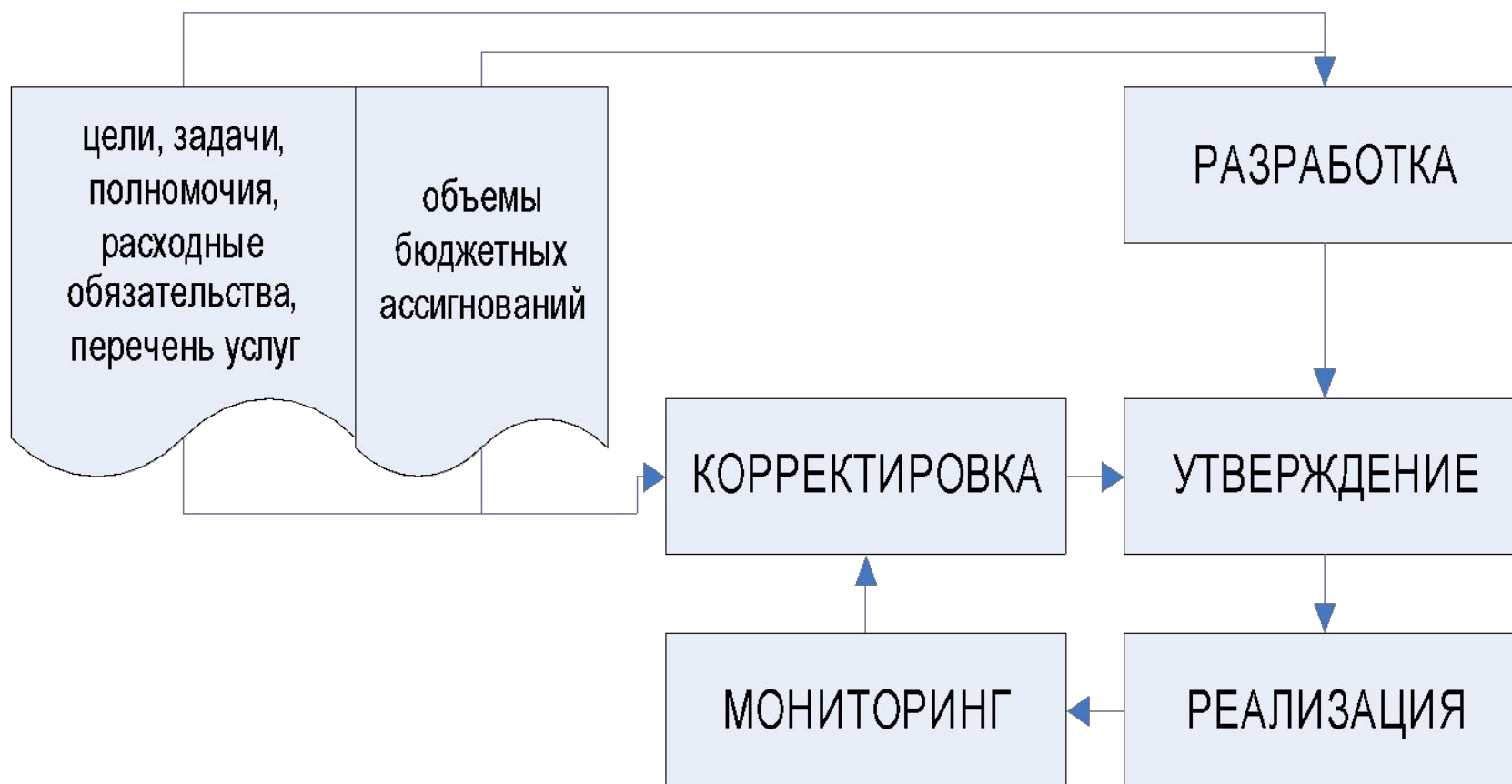


- цели и задачи сформулированы аморфно, без четких индикаторов оценки степени их достижения
- фактические бюджетные ассигнования не соответствуют плановым
- размыта ответственность за реализацию программы





ВЦП как инструмент управления деятельностью ГРБС





ВЦП

Аналитические программы ведомства

- цель, задача, финансирование
- только в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности

Целевые программы ведомства

- полноценная программа из 10 разделов
- может претендовать на доп. финансирование



Доклады о результатах и основных направлениях деятельности СБП

1. Цели, задачи и показатели деятельности
<i>Приложение 1. Цели и показатели</i>
2. Расходные обязательства и формирование доходов
<i>Приложение 2. Реестр расходных обязательств</i>
<i>Приложение 3. Оценка платежей в федеральный бюджет</i>
3. Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность
<i>Приложение 4. Краткая характеристика бюджетных программ</i>
4. Распределение расходов по целям, задачам и программам
<i>Приложение 5. Распределение средств по целям, задачам и программам</i>
5. Результативность бюджетных расходов



Новый этап бюджетной реформы в Российской Федерации

Государственные программы
как основной инструмент повышения эффективности
бюджетных расходов

Постановление от 2 августа 2010 г. №588

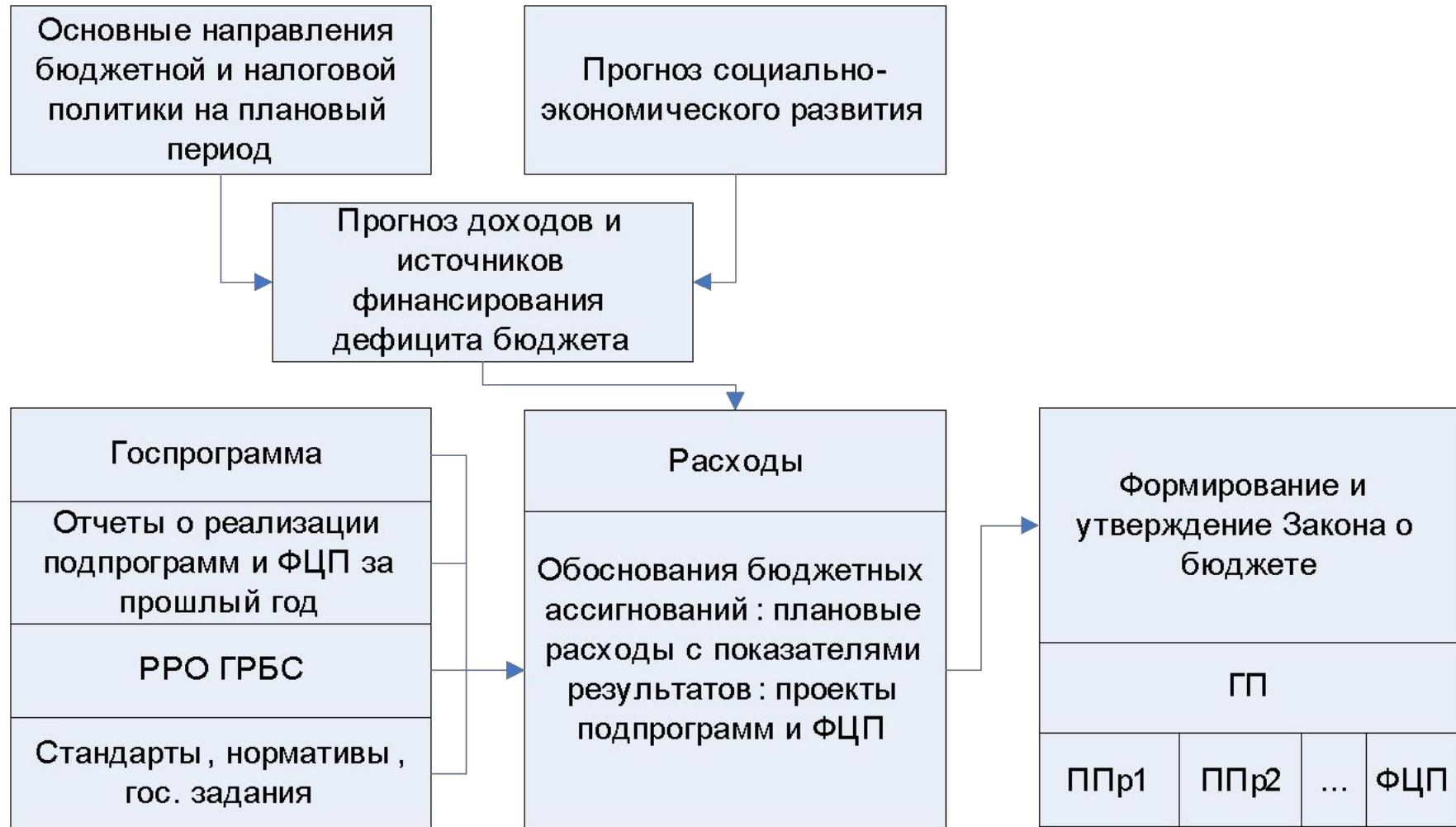
*Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки
эффективности государственных программ Российской Федерации*



Государственная программа - основной инструмент финансового менеджмента



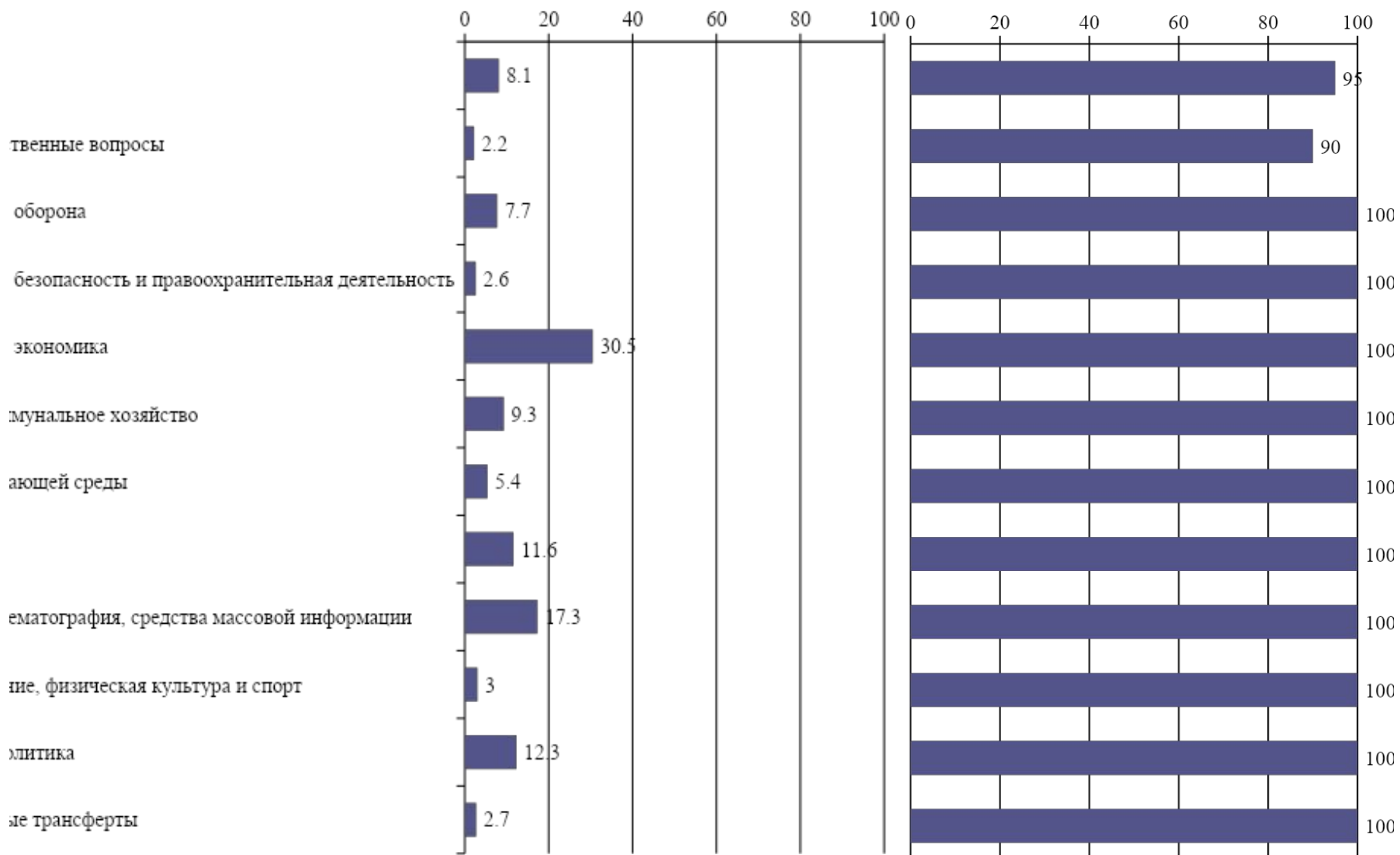
Бюджетный процесс – финансовый менеджмент на уровне публично-правового образования



Распространение программного подхода

Доля ФЦП в 2010 году, в %

Планируемая доля ГП, в %



Государственные программы

КОНЦЕПЦИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ (КДР-2020)



Государственные программы:

1. в основном вытекают из КДР и являются инструментом достижения ее целей;
2. объединяют все инструменты политики (регулирование, бюджетные расходы) по достижению цели;
3. состоят из подпрограмм, могут включать ФЦП
4. реализуется ответственным министерством, могут быть «соисполнители», отвечающие за свои подпрограммы
5. федеральные, региональные и муниципальные ГП увязаны друг с другом



Формирование перечня государственных программ

- **перечень государственных программ** должны быть сформирован **единовременно**, и охватывать большинство расходов и деятельности органов исполнительной власти;
- государственные программы отражают относительно **стабильные направления** государственной политики, внесение **изменений в перечень** реализуемых государственных программ должно быть **исключением**, а не правилом;
- содержание программ и их подпрограмм может **уточняться** исходя из реализуемых приоритетов (в том числе определенных Основными направлениями деятельности Правительства РФ).

Минэкономразвития России по согласованию с Минфином России готовит проект перечня государственных программ



Проект перечня государственных программ

Развитие образования - Минобрнауки России

- Повышение доступности и качества дошкольного образования;
- Повышение доступности и качества общего образования;
- Повышение доступности и качества профессионального образования, поддержка федеральных университетов;
- Повышение доступности и качества дополнительного образования и переподготовки кадров;
- Реализация мероприятий ПНП «Образование»;
- ФЦП "Русский язык" (2011 - 2015 годы)»;
- ФЦП развития образования на 2011-2015 годы.



Фундаментальная наука и технологии - Минобрнауки России

- Повышение эффективности государственной поддержки фундаментальной науки;
- Формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок;
- Развитие национальных исследовательских университетов;
- Поддержка наукоградов;
- Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение (Минкомсвязь России)
- ФЦП "Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008 - 2011 годы" (Минпромторг России);
- ФЦП "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 - 2012 годы»;
- ФЦП "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009 - 2013 годы;
- Подпрограммы ФЦП "Мировой океан" (Минэкономразвития России).



Государственные программы Российской Федерации – влияние на регионы

- консолидировать **субсидии** бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ключевых направлений государственной политики (государственных программ) в сферах совместного ведения с установлением условий и критериев эффективности их предоставления;
- совершенствование механизма распределения **дотаций** (государственная программа Минфина России)



Формат бюджета, сводной бюджетной росписи и бюджетной отчетности

возможный вариант с 2012 года

сводная бюджетная роспись

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
раздел	под раздел			целевая статья							ГРБС			вид расходов			КОСГУ оплата труда; использование товаров, работ, услуг...		
				ГОСПРОГРАММА			ФЦП							инвестиции, межбюджетные трансферты, содержание учреждений, социальное обеспечение...					
							ПОДПРОГРАММ А				мероприятие (подпрограмма)								
				← бюджет															
											отчет								

Финансовый менеджмент на уровне главного администратора бюджетных средств

организация управления
администрируемыми ресурсами

Минфин России





Приказы Минфина России «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента»

от 10 декабря 2007 г. №123н

Введена регулярная обязательная оценка качества финансового менеджмента ГРБС в формах:

- ежеквартального мониторинга
- ежегодного мониторинга

от 13 апреля 2009 г. №34н

- среднесрочное финансовое планирование (21% в оценке)
- исполнение бюджета по расходам (21% в оценке)
- исполнение бюджета по доходам (7% в оценке)
- учет и отчетность (15% в оценке)
- контроль и аудит (15% в оценке)
- исполнение судебных исков (7% в оценке)
- кадровый потенциал и управление активами (7% в оценке)

**Бюджетные полномочия
ГРБС ст.158 БК РФ**



**Бюджетные полномочия ГАД
ст. 160.1 БК РФ**



**Бюджетные полномочия
ГАИФ ст. 160.2 БК РФ**

Планирование

- планирование расходов, в т.ч. составление обоснований БА
- ведение РРО
- формирование Г(М)З
- утверждение бюджетных смет подведомственных бюджетных учреждений
- сбор сведений, необходимых для составления проекта бюджета в части администрируемых доходов и по администрируемым источникам финансирования дефицита бюджета

Испол
нение

Кон
тро
ль и
отч
етн
ость

**Бюджетные полномочия
ГРБС ст.158 БК РФ**



**Бюджетные полномочия ГАД
ст. 160.1 БК РФ**



**Бюджетные полномочия
ГАИФ ст. 160.2 БК РФ**

Исполнение

- П
л
а
н
и
р
о
в
а
н
и
е
- обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств (в соответствии с утвержденными БА и ЛБО)
 - составление, утверждение и ведение бюджетной росписи, распределение БА и ЛБО по РБС и ПБС
 - рассмотрения предложений и формирования изменений ЛБО и сводной бюджетной росписи
 - обеспечения контроля за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, условий, установленных при их предоставлении
 - формирования сведений для составления и ведения кассового плана по администрируемым доходам
 - обеспечение адресности и целевого характера использования источников финансирования дефицита бюджета
 - распределению БА по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета

Ко
нт
ро
ль
и
от
че
тн
ос
ть



Бюджетные полномочия
ГРБС ст.158 БК РФ



Бюджетные полномочия ГАД
ст. 160.1 БК РФ



Бюджетные полномочия
ГАИФ ст. 160.2 БК РФ

Плани
рова
ние

Исполне
ние

Контроль и отчетность

- ведение бюджетной отчетности
- организация и осуществление ведомственного финансового контроля в сфере деятельности ГРБС, администрируемых доходов и источников финансирования дефицита бюджета



Цели, задачи и применение оценки

- Финансовый менеджмент ГРБС - набор процедур, обеспечивающих реализацию бюджетного процесса
- Цель финансового менеджмента - результативность и эффективность управления ограниченными финансовыми ресурсами в рамках установленных ему полномочий
- Возможности применения оценки
 - установление особенностей подготовки обоснований бюджетных ассигнований (в менее подробной/детальной/упрощенной форме) (ст. 165 БК РФ)
 - снижения детализации сводной росписи (ст. 217 БК РФ)
 - различие в порядке доведения предельных объемов финансирования (ст. 226.1 БК РФ)
 - упрощение порядка санкционирования расходов (ст. 219 БК РФ)
 - материальное или другое поощрение



Результаты оценки качества финансового менеджмента по итогам 2009 года

Наименование показателя	Средняя оценка	Комментарии о разбросе значения вокруг среднего
Среднесрочное финансовое планирование	0,31 из 1	Разброс оценок незначителен
Исполнение бюджета по расходам	0,67 из 1	Разброс оценок незначителен
Исполнение бюджета по доходам	0,51 из 1	Сильный разброс значений оценок
Учет и отчетность	0,40 из 1	Разброс оценок незначителен
Контроль и аудит	0,52 из 1	Сильный разброс значений оценок
Исполнение судебных актов	0,73 из 1	Разброс оценок незначителен
Кадровый потенциал (Ф-Э)	0,44 из 1	Сильный разброс значений оценок
Управление активами	0,30 из 1	Сильный разброс значений оценок

Повышение эффективности бюджетных расходов на уровне отраслей

Рассмотреть отраслевые направления реформы в процессе подготовки государственных программ

Утверждение методических рекомендаций по разработке и реализации ведомственных планов (программ) повышения эффективности использования бюджетных ассигнований

Утверждение отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента





Повышение эффективности бюджетных расходов на уровне отрасли

- оптимизация расходных обязательств
- внедрение программно-целевых методов бюджетного планирования – разработка и реализация государственных программ
- оптимизация функций государственного управления (административная реформа)
- повышение эффективности управления государственной собственностью
- повышение эффективности предоставления государственных услуг/ работ - реализация 83-ФЗ
- совершенствование системы закупок
- повышение качества финансового менеджмента
- информатизация и открытость деятельности
- ...

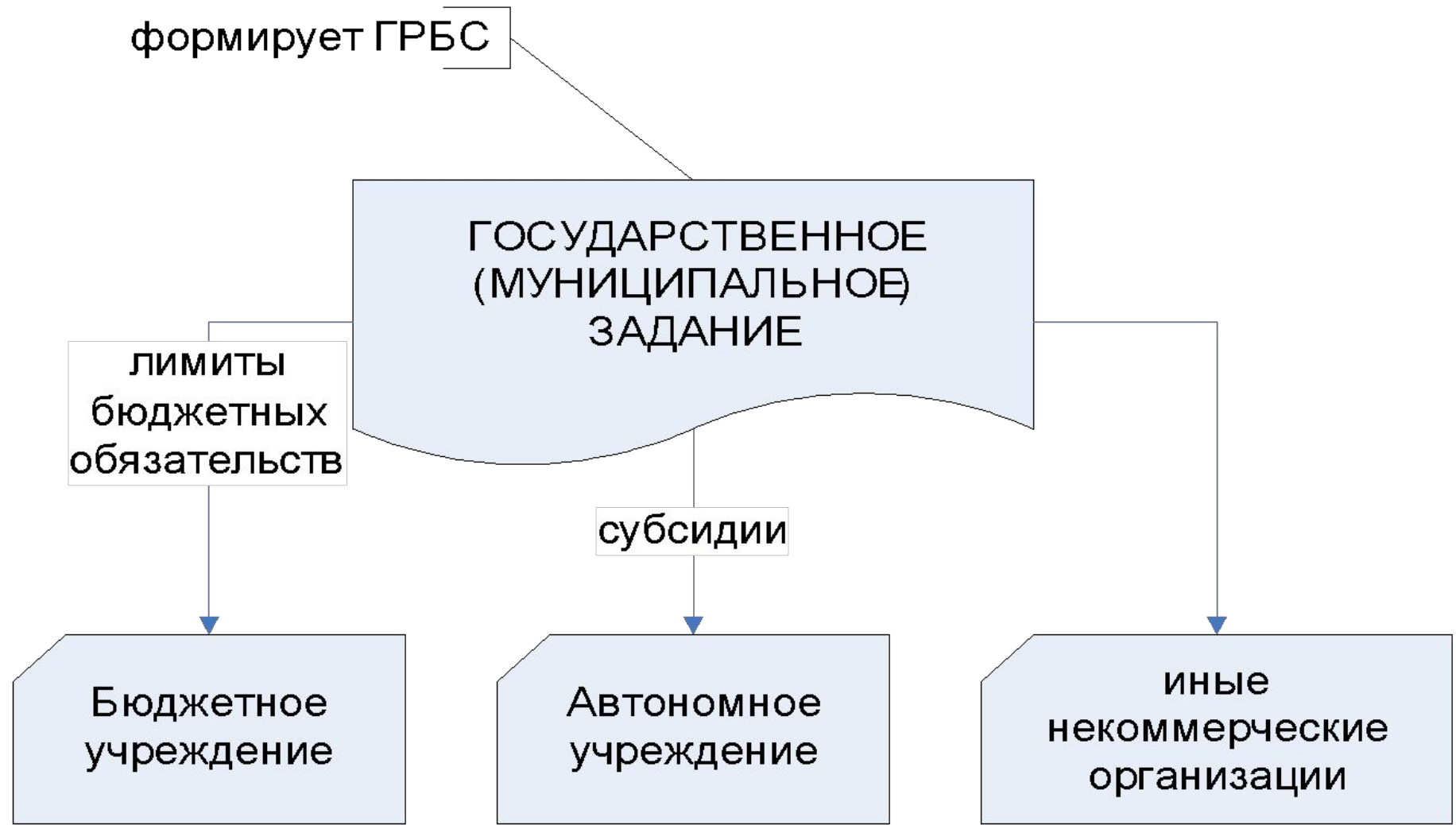
Программно-целевые инструменты на уровне взаимоотношения с учреждениями в отрасли

Государственные задания
Нормативы затрат

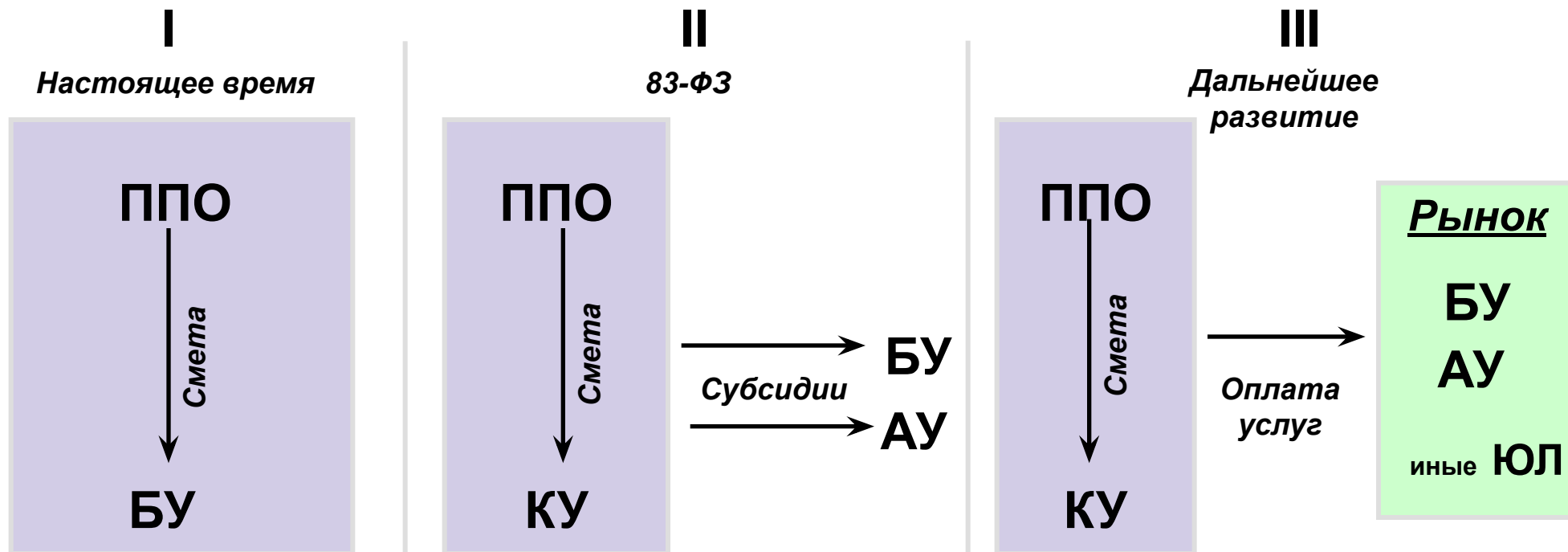
Минфин России



Государственное (муниципальное) задание – до 83-ФЗ



Бюджетные и казенные учреждения

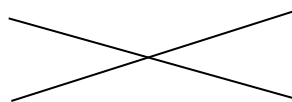


ППО	- Публично-правовое образование	БУ	- Бюджетное учреждение
КУ	- Казенное учреждение	иные ЮЛ	- Иные юридические лица
РЫНОК	- Рынок		



Цель введения государственного (муниципального) задания

- «контракт» на оказание услуг (проведение работ)
- «трансляция» целей, задач, показателей ГРБС на подведомственную сеть
- инструмент выполнения целевых программ
- инструмент планирования бюджетных ассигнований
- используется при составлении сметы (КУ) и определения объема субсидий (БУ, АУ)
- ~~выписка из РРО~~
- показатели, характеризующие ~~состав~~, качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ)
- порядок контроля за исполнением
- требования к отчетности об исполнении
- + для услуг физическим лицам
 - категории потребителей
 - порядок оказания
 - предельные цены (тарифы)



в соответствии с 83-ФЗ

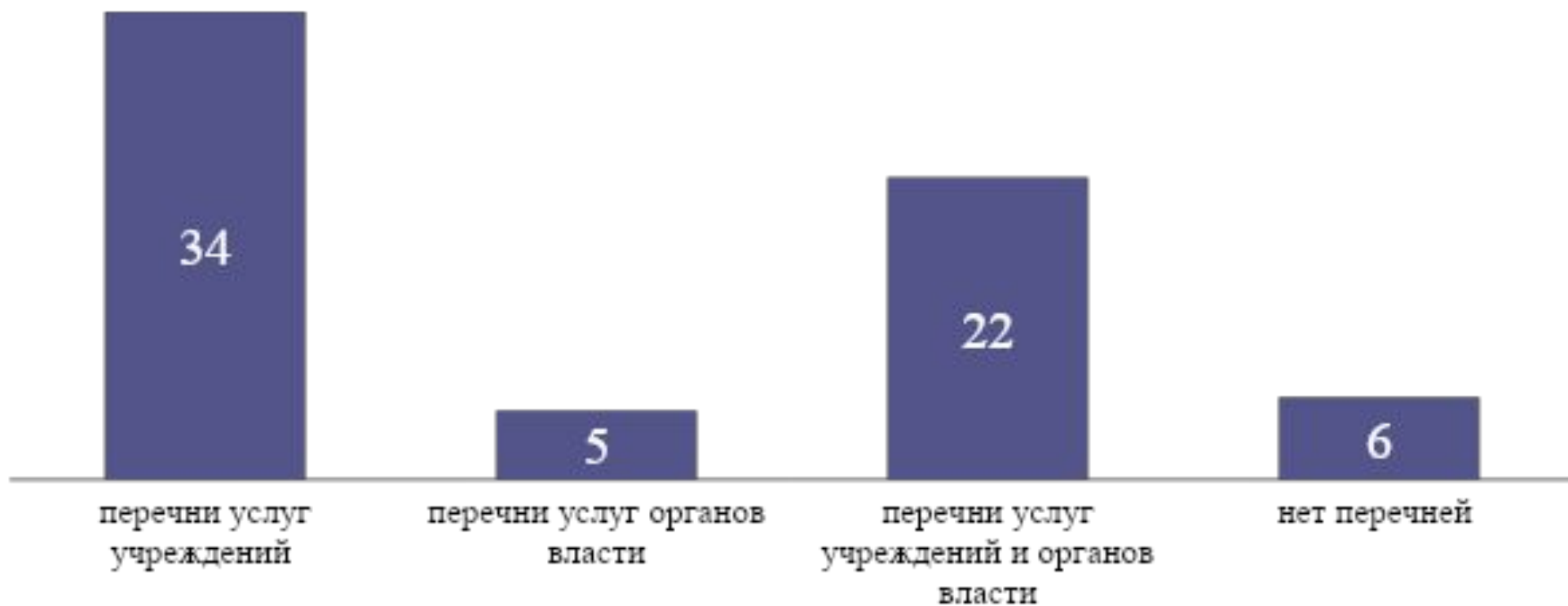


Основные параметры услуг для формирования задания

- Перечень услуг
- Стандарты качества государственных услуг
 - не менее 25 субъектов РФ
 - не менее 40 муниципальных образований в 29 субъектах РФ

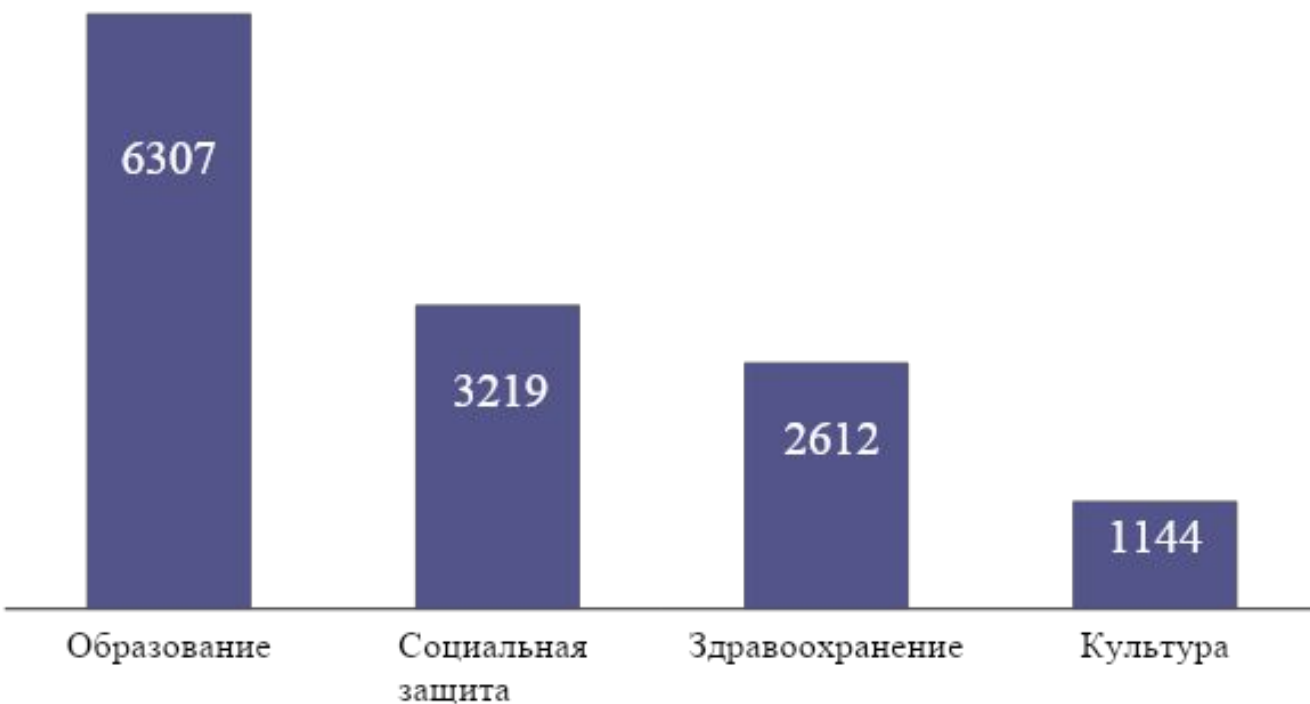


Перечни государственных услуг в целях формирования государственных заданий - весна 2010 года



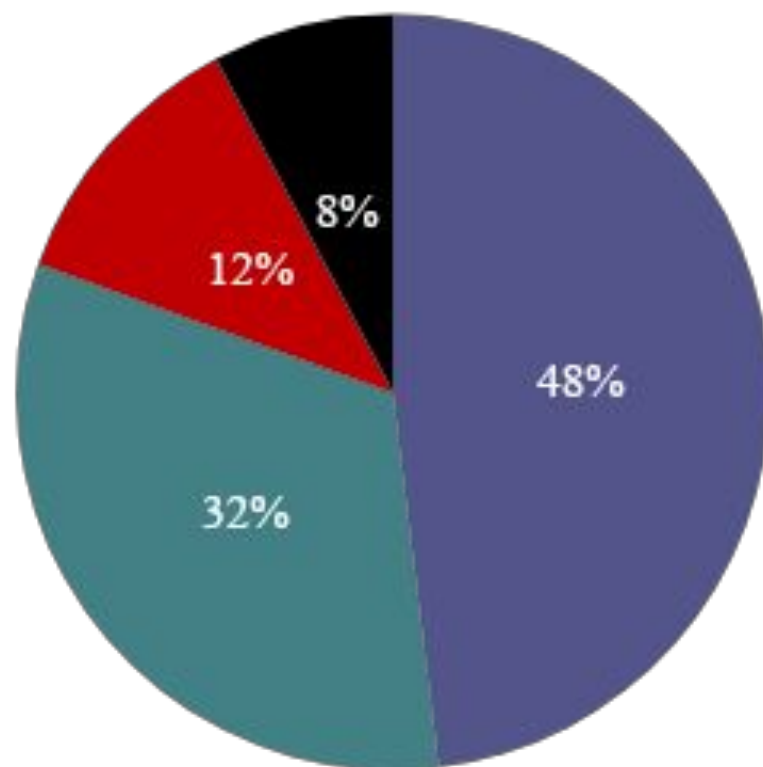


**Количество учреждений, которым
утверждены государственные задания
наиболее развитые сферы
на 01.04.2010 г.**



Образование	6307
Социальная защита	3219
Здравоохранение	2612
Культура	1144
Иные учреждения	959
Занятость населения	851
Ветеринария	700
Физическая культура и спорт	357
Средства массовой информации	197
Молодежная политика	76
Сельское хозяйство	58
Дорожное хозяйство	49
Транспорт	42
Наука	20

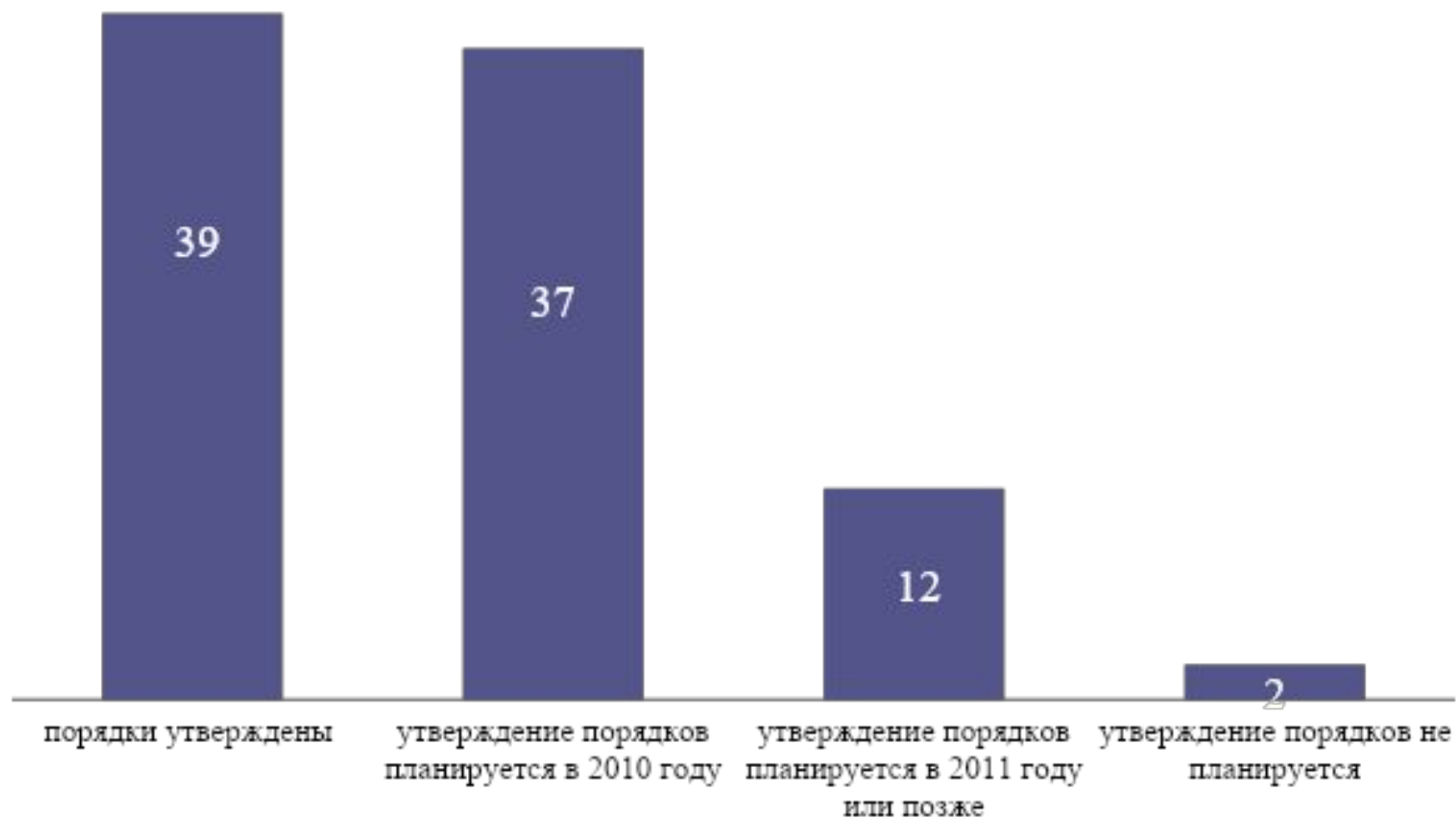
Методические рекомендации по разработке порядков определения нормативов затрат



- методические рекомендации утверждены
- планируется утверждение методических рекомендаций в 2010 году
- планируется утверждение методических рекомендаций в 2011 году или позже
- утверждение методических рекомендаций не планируется



Порядки определения нормативов и/или непосредственно нормативы затрат





Более подробная информация

- <http://info.minfin.ru/>
- Государственные задания и нормативы затрат в субъектах РФ и муниципальных образованиях

Раздел [Бюджетная система](#) **Бюджетная система // [Бюджеты субъектов РФ](#)** **Бюджетная система // Бюджеты субъектов РФ // [Информация об установлении государственных заданий](#)**

<http://info.minfin.ru/goszadinfo.php>



Контакты

Отдел анализа и развития бюджетной системы
Департамента бюджетной политики и методологии

Бусарова Анна Владимировна тел. (495) 987-91-76

abusarova@minfin.ru