

Основные подходы к внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат: региональный опыт и перспективы

Слайд 1.

Тема моего доклада: Основные подходы к внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат: региональный опыт и перспективы

В докладе я остановлюсь, во-первых, на основных принципах реформирования бюджетного процесса, уже оговоренных в одобренной Правительством РФ Концепции реформы бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 г.г. – в той части, в которой ее направления затрагивают субъекты РФ

Во-вторых, расскажу об известной нам практике оценки эффективности и результативности бюджетных расходов в субъектах РФ – т.е. об уже существующих основах для внедрения основных положений Концепции.

Слайд 2:Необходимость перехода к **Программно-целевому бюджетированию** (т.е. к системе бюджетного планирования и исполнения, связывающей произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов т.е. с их социальной и экономической эффективностью) обсуждается уже достаточно давно.

Но до недавнего времени о необходимости такого перехода говорили, ссылаясь на зарубежный опыт, т.е. на лучшую практику реализации бюджетного процесса.

Теперь, в связи с одобрением Концепции реформы бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 г.г., можно говорить о закреплении необходимости внедрения таких принципов, прямо продекларированной Правительством РФ (постановление от 22 мая 2004 г. №249).

Вот те моменты Концепции, на которые стоит обратить внимание органам исполнительной власти субъектов РФ.

Во-первых, основные принципы реформирования бюджетного процесса относятся ко всем уровням бюджетной системы

Во-вторых, органам государственной власти и органам местного самоуправления рекомендуется утвердить собственные планы по реализации Концепции

И, в третьих, в чем уже содержательно заключается идея реформы – т.е. что должно быть заложено в соответствующие планы ее реализации для любого уровня бюджета:

Основная идея – в смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами

Эта цель может быть достигнута путем:

- повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств;
- установления четких среднесрочных ориентиров.

Слайд 3.

Теперь коротко об основных направлениях реформы.

Для простоты разделим основные направления на те, реализация которых будет осуществляться исключительно на федеральном уровне (т.е. находятся в компетенции Российской Федерации) и на те, которые потребуют реализации и на уровне субъектов.

Понятно, что мероприятия, которые будут реализовываться на уровне федерации затронут всю бюджетную систему.

Это и реформа бюджетной классификации, и упорядочение составления и утверждения федерального бюджета. Учитывая цель реформы – модификация бюджетной классификации будет заключаться в следующем:

- закрепление законом основных, обязательных для всех уровней бюджетной системы позиций экономической классификации операций и функциональной (раздел, подраздел) бюджетной классификации – большая гибкость настройки системы под условия субъекта и сформулированные им цели развития и предполагаемые результаты развития.

Функциональная классификация – из 11 разделов (вместо 27).

Классификация операций сектора государственного управления – группировка операций гос. сектора по экономическому содержанию.

+ возможность применения метода начисления.

Упорядочение составления и утверждения федерального бюджета позволит упорядочить и межбюджетные отношения – т.е. возможность планирования бюджета субъекта на относительно ранних стадиях уже с учетом федеральных трансфертов.

Теперь что касается реализации Концепции на всех уровнях бюджетной системы.

Во-первых – это ведение реестра расходных обязательств бюджета.

И, во-вторых, это разделение таких обязательств на «действующие» – относительно постоянные, законодательно закрепленные и «принимаемые» - планируемых к включению в случае наличия ресурсов в соответствии с целями развития, не оговоренными действующими обязательствами.

Важно отметить, что состав бюджетов «действующих» и «принимаемых» обязательств, порядок и методика определения их объемов должны быть установлены органами исполнительной власти соответствующего уровня.

В-третьих, на всех уровнях должно осуществляться совершенствование среднесрочного финансового планирования и непосредственно развитие программно-целевых методов бюджетного планирования.

На этих направлениях остановимся подробнее.

Слайд 4.

Основное нововведение среднесрочного финансового планирования – это переход от фактического планирования от года к году к планированию на среднесрочную перспективу, и скользящей корректировке будущих периодов.

Важно то, что в новой системе среднесрочный финансовый план утверждается – причем в перспективе – законодательно.

В принципе, уже сейчас такой план следует утверждать на уровне исполнительной власти. Необходимо осуществлять мониторинг исполнения не только текущего бюджета, но и тщательно анализировать изменения плана будущих периодов и стараться максимально повысить качество такого планирования.

Пока ряд причин - изменение доходной базы и отсутствие четкого разграничения ряда расходных полномочий не позволяют это сделать.

Но уже в самое ближайшее время, в рамках реализации текущих реформ всех сфер государственного управления, планируется внесение поправок в БК, которые потребуют законодательное закрепление перспективных финансовых планов.

Поэтому повышение статуса среднесрочных планов и их значимости в бюджетном процессе необходимо уже в настоящее время.

Слайд 5

Теперь остановимся на развитии программно-целевых методов бюджетирования (или БОР – бюджетирования, ориентированного на результат)

Собственно с целью их развития и осуществляются все описанные выше направления реформирования.

Концепция декларирует следующие пути внедрения элементов БОР:

- предоставление ежегодных докладов субъектов бюджетного планирования о результатах основных направлениях деятельности

Первый опыт таких докладов уже был применен при формировании федерального бюджета 2004 года, а в настоящее время все федеральные министерства и подведомственные им службы и агентства (т.е. все субъекты бюджетного планирования) готовят такие доклады.

В этих докладах ко всем основным целям деятельности министерств ставятся задачи. Задачи, в свою очередь, разбиваются на программы. И создаются группы количественных индикаторов для мониторинга реализации Программ и достижения целей.

Остальные элементы БОР, продекларированные в Концепции:

- совершенствование методологии разработки и реализации целевых программ (федеральных, региональных, муниципальных)

- введение в бюджетную практику ведомственных целевых программ

- конкурентное распределение части бюджета «принимаемых обязательств» по результатам бюджетных программ

- расширение полномочий администраторов бюджетных программ.

Говоря о необходимости перехода к принципам программно-целевого бюджетирования не следует воспринимать такое внедрение как революционный процесс.

Элементы БОР уже существуют в действующей практике.

Поэтому важно проанализировать положительные моменты и ошибки уже существующего российского опыта.

К наиболее ярким примерам БОР можно отнести – Целевые Программы, ФРРФ (ФРМФ, организованные по принципу ФРРФ) и уже

внедренные региональные методики оценки эффективности бюджетных расходов.

Слайд 6.

Что касается целевых программ – то вот их положительные моменты с точки зрения концепции БОР.

Хочу оговориться, что о положительных и отрицательных моментах целевых программ я буду говорить имея в виду опыт реализации Федеральных целевых программ.

Но думаю, что те черты, которые выделены, будут свойственны и большинству программ субъектов.

Итак, о положительных моментах.

В 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

Однако следует отметить, что цели и задачи сформулированы аморфно, без четких индикаторов оценки степени их достижения

формулируются с использованием слов «улучшение», «развитие».

фактические бюджетные ассигнования не соответствуют плановым
размыта ответственность за реализацию программы

Слайд 7.

Фонд реформирования региональных финансов – также яркий пример идеи бюджетирования процесса по принципу его ориентации на результат.

Формирование программ реформ в соответствии с целями и задачами развития региональных финансов в конкретный момент времени с конкретным бюджетом в виде средств ФРРФ и необходимого объема софинансирования со стороны субъекта – классическая иллюстрация принципа БОР – принципа «нулевого бюджета».

Финансирование Программы – основной части средств осуществляется из федерального бюджета только после оценки результатов реализации этапа программы.

В методике оценки субъектов – претендентов на получение средств из ФРРФ установлена система количественных оценок прогресса по каждому из мероприятий – т.е. создана система измеримых индикаторов оценки

Создана система мониторинга результатов – в виде трехэтапной отчетности – подача заявки, отчеты о 1 и 2 этапе

А с принятием приказа Минфина об оценке результатов реализации Программ реформирования создана система оценки эффективности и результативности Программы и использования финансовых ресурсов, на нее затраченных (причем как ресурсов в целом, так и стимулирующей составляющей – за счет федерального бюджета).

По методологии, аналогичной ФРРФ, ряд субъектов РФ создали ФРМФ – т.е. сделали попытку внедрить принципы, примененные федерацией в отношении субъектов РФ в свои взаимоотношения с муниципалитетами.

Так ФРМФ (аналогичный ФРРФ по внедрению идей БОР), созданы в Чувашской Республике, Самарской области, Томской области, Хабаровском крае, Ставропольском крае.

Слайд 8.

Третий элемент БОР, реализуемый в субъектах РФ - Региональные методики оценки эффективности бюджетных расходов.

Вот коротко те положительные моменты методик, которые нам известны.

Методика Самарской области, в отличие от остальных, предполагает особую методологию оценки эффективности капитальных расходов и включает процедуру использования результатов оценки.

Методика, принятая в Краснодарском крае позволяет оценить эффективность финансово-хозяйственной деятельности отрасли и рациональность расходования бюджетных ассигнований в отдельных учреждениях отрасли. Сравнительный анализ результатов построен на сопоставлении со средним по краю значением.

Методика Ставропольского края построена для относительно частного случая - для оценки эффективности предоставления бюджетных ссуд, кредитов, дотаций и субвенций местным бюджетам. В соответствии с методикой в Ставропольском крае осуществляется оценка платежеспособности и качества управления муниципальными финансами.

Методика Астраханской области применяется именно с целью оценки эффективного распределения средств, содержит проработанный набор индикаторов двух групп – основные и дополнительные.

Слайд 9.

В Республике Марий Эл закреплены пороговые значения индикаторов оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения и министерствам и ведомствам предписано обеспечить достижение пороговых значений индикаторов, т.е. введена система индикативного управления.

В Вологодской области применяется метод сопоставления изменений объемов финансирования в оцениваемом периоде и изменений показателей, выбранных в качестве индикаторов эффективности бюджетных расходов. Оценка осуществляется по функциональной классификации расходов.

Методики, принятые вслед за Чувашской Республикой в Хабаровском крае и Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе нацелены на оценку результативности и сопоставление плановых и фактических показателей. Индикаторы этих методик являются общими для всех бюджетополучателей.

Слайд 10.

Если говорить об общих чертах методики, то их основным положительным моментом является их практическое применение. Т.е.

элементы системы оценки эффективности бюджетных расходов уже проходят практическую обкатку.

Однако в качестве общих проблем можно выделить то, что:

Как правило плохо проработан механизм учета результатов оценки эффективности и результативности при формировании бюджета (смет, планов) как правило не уделено внимание разделению текущих и капитальных расходов при проведении оценки эффективности

Часто имеет место несистемное построение методик с точки зрения построения структуры индикаторов, что затрудняет объективную экономическую интерпретацию полученных результатов

Слайд 11.

Теперь о перспективах внедрения оценок эффективности бюджетных расходов.

Если попытаться сформулировать возможные альтернативные пути внедрения оценок эффективности бюджетных расходов в субъекте РФ, то их можно разделить условно на 2 варианта.

Первый вариант: вертикальный.

Это отбор нескольких пилотных ГРБС и проведение в них полного комплекса мероприятий

А затем распространение опыта и на другие ГРБС

Второй – горизонтальный.

Это последовательное проведение мероприятий во всех ГРБС параллельно и постепенное продвижение оценки на распорядителей более низкого уровня.**Слайд 12.**

Теперь немного о том, как, на наш взгляд, должен быть построен процесс разработки методики оценки эффективности и результативности бюджетных расходов.

Во-первых, необходимо определить цели разработки системы индикаторов.

Затем, сформулировать требования к индикаторам Выделить группы индикаторов.

Создать индикаторы по группам.

Разработать формулы для расчета индикаторов.

И выставить интервальные значения индикаторов.

Линейная свертка значений индикаторов будет определять состояние анализируемого субъекта оценки.

Слайд 13.

На следующем слайде - пример Цели разработки системы индикаторов.

Это общие формулировки, для конкретного РБС они должны быть конкретизированы.

Итак, мы выделяем 4 типа целей:

Обеспечение эффективного и результативного использования бюджетных средств

Повышение качества предоставляемых услуг

Повышение качества работы ведомств

Обеспечение регулярного контроля за результатами

Слайд 14.

Если пытаться предложить пример требований к индикаторам, то набор индикаторов должен:

оценивать качественные результаты исполнения ведомством своих функций, необходимых для выполнения задач и достижения целей

оценивать исполнение ведомством как ГРБС функций по контролю за предоставлением услуг

оценивать работу подразделений и персонала

Кроме того, индикаторы должны быть:

актуальны на данный момент времени и на длительную перспективу
независимы от административных изменений (изменений структуры органов власти, кадров и т.п.) – что обеспечит их максимальную объективность

Слайд 15.

Теперь о группах индикаторов:

Мы предлагаем в качестве примера 4 такие группы

Группа А. Финансовые и экономические индикаторы

За данную группу индикаторов отвечает финансово-экономический блок ведомства (организации)

Данная группа индикаторов характеризует работу подразделений и персонала финансово-экономического блока ведомства (организации)

Группа В. Производственные индикаторы
За данную группу индикаторов отвечает производственно-отраслевой блок ведомства (организации)

Данная группа индикаторов характеризует работу подразделений и персонала производственно-отраслевого блока ведомства (организации)

Группа С. Индикаторы использования кадровых ресурсов

За данную группу индикаторов отвечает административно-кадровый блок ведомства (организации)

Данная группа индикаторов характеризует работу подразделений и персонала административно-кадрового блока ведомства (организации)

Группа D. Социальные и общественные индикаторы

За данную группу индикаторов отвечает блок информационного обеспечения и связей с общественностью

Данная группа индикаторов характеризует работу подразделений и персонала блока информационного обеспечения и связей с общественностью

Слайд 16.

Кроме групп индикаторов, на наш взгляд, существует 2 основных вида индикаторов:

Общие (сводные) индикаторы - оценивают эффективность и результативность бюджетных расходов ведомства (организации) в целом
или

Индикаторы услуг - оценивают эффективность и результативность бюджетных расходов ведомства (организации) на предоставление услуг

результате разработки методики должна получиться примерно следующая система индикаторов:

На данном примере вы видите систему индикаторов для ГРБС.

По группам будут сформированы:

Общеведомственные индикаторы, и, затем, индикаторы, которые отражают последовательно сферы услуг, за которые отвечают данные ведомства.

Аналогичная система индикаторов должна быть в принципе создана и для получателей бюджетных средств более низкого уровня.

Только в этом случае: вместо ведомственных индикаторов будут индикаторы, характеризующие деятельность организации

Индикаторы услуг должны быть предложены уже непосредственно по каждой услуге, предоставляемой организацией, финансируемой за счет бюджетных средств.

Задача составления индикаторов нетривиальна. С одной стороны, индикаторы должны отражать специфику ведомств, услуг, организаций.

С другой стороны, индикаторы должны быть наполнены конкретным экономическим содержанием. **Слайд 17.**

Для включения индикатора в оценку, формализации процедуры оценки и обеспечения возможности сравнения оценок на разные даты и между организациями, оказывающими однотипные услуги каждому индикатору выставляются интервальные значения.

С помощью интервальных оценок индикаторы теряют свою специфическую размерность, получают балльную оценку.

Балльные оценки могут взвешиваться по значимости и складываться.

Система индикаторов в конечном итоге должна превратиться с помощью весов в одно значение, отражающее оценку эффективности бюджетных расходов организации на дату.

Такая оценка формализована, поддается сравнению и может использоваться для формулировки целей развития.

Важно только организовать процедуру так, чтобы она приводила не к работе на показатель, а к работе на результат. Т.е. система индикаторов требует очень аккуратного построения.

Вот, собственно, вкратце идея построения методик оценки эффективности и результативности, реализация которой в ближайшее время ляжет на плечи всех участников бюджетного процесса.

И в заключении хотела бы отметить, что по приведенному в докладе примру сейчас разрабатываются и уже частично утверждаются методики оценки эффективности бюджетных расходов для пилотных ГРБС в Саратовской области и Республике Карелия.

Благодарю за внимание.



ЦЕНТР
ИССЛЕДОВАНИЯ
БЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ

Семинар-совещание

«РАЗВИТИЕ
РЕГИОНАЛЬНЫХ
ФИНАНСОВ: ОПЫТ И
ПЕРСПЕКТИВЫ»

Москва, 1 июля 2004 года

Основные подходы к внедрению методов
бюджетирования, ориентированного на
результат: региональный опыт и перспективы

А.В. Бусарова

старший аналитик, к.э.н.

- Основные принципы реформирования бюджетного процесса относятся ко всем уровням бюджетной системы
- Органам государственной власти и органам местного самоуправления рекомендуется утвердить собственные планы по реализации Концепции
- Смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) к управлению результатами
 - ✓ повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств
 - ✓ установление четких среднесрочных ориентиров

Только федеральный уровень

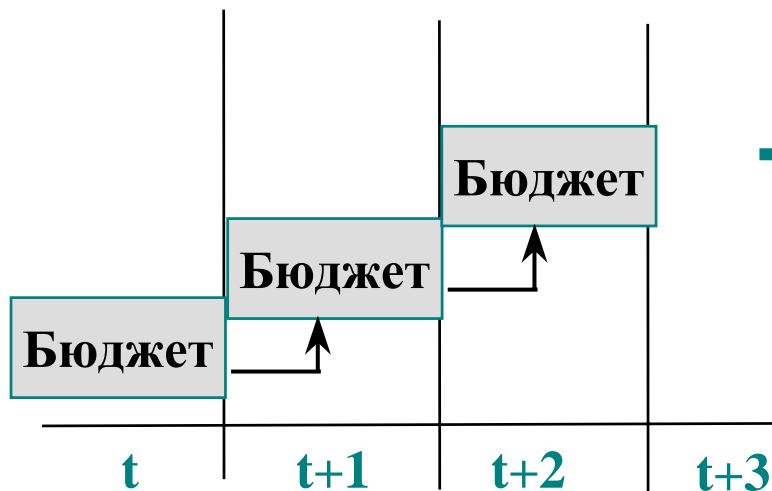
- реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета
- упорядочение составления и утверждения федерального бюджета

Все уровни бюджетной системы

- Разделение бюджетных расходов на «действующие» и «принимаемые» обязательства
- Совершенствование среднесрочного финансового планирования
- Развитие программно-целевых методов бюджетного планирования

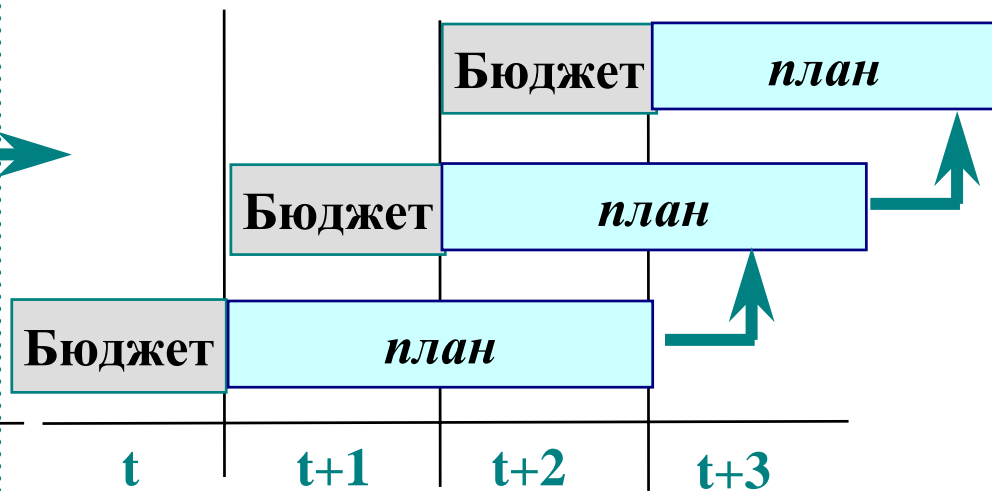
Существующий порядок

Определение общей суммы расходов осуществляется на следующий финансовый год



Нововведения БОР

- Переход к многолетнему (среднесрочному) планированию
- Последовательная («скользящая») корректировка будущих периодов



- предоставление ежегодных докладов субъектов бюджетного планирования о результатах основных направлениях деятельности
- совершенствование методологии разработки и реализации целевых программ (федеральных, региональных, муниципальных)
- введение в бюджетную практику ведомственных целевых программ
- конкурентное распределение части бюджета «принимаемых обязательств» по результатам бюджетных программ
- расширение полномочий администраторов бюджетных программ

анализ на примере федеральных программ

Положительные моменты

- 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

Отрицательные моменты

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

БОР

- Принцип «нулевого» бюджета
- Финансирование результатов
- Установление измеримых результатов
- Система мониторинга результатов
- Оценка эффективности и результативности

ФРРФ

- Формирование программ реформ «с нуля» в соответствии с целями и задачами развития региональных финансов
- Финансирование осуществляется только по результатам реализации мероприятий
- Введена система количественных оценок прогресса по каждому мероприятию
- Трехступенчатая система оценки программ реформирования:
 - Заявка - этап разработки
 - Первый этап реализации
 - Второй этап реализации
- Приказ МФ РФ №41 от 20.02.2004

| | |
|----------------------|---|
| Самарская область | <ul style="list-style-type: none">• оценка эффективности капитальных расходов• процедура использования результатов оценки |
| Краснодарский край | <ul style="list-style-type: none">• позволяет оценить эффективность финансово-хозяйственной деятельности отрасли и рациональность расходования бюджетных ассигнований в учреждениях отрасли• сопоставление с средним по краю значением |
| Ставропольский край | <ul style="list-style-type: none">• оценка эффективности предоставления бюджетных ссуд, кредитов, дотаций и субвенций местным бюджетам• оценки платежеспособности и качества управления муниципальными финансами |
| Астраханская область | <ul style="list-style-type: none">• нацелена на оценку именно эффективного распределения средств• устанавливает основные и дополнительные индикаторы, формулы для расчета |

Республика
Марий Эл

- закреплены пороговые значения индикаторов оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения
- министерствам и ведомствам предписано обеспечить достижение пороговых значений индикаторов

Вологодская
область

- метод сопоставления изменений объемов финансирования в оцениваемом периоде и изменений показателей, выбранных в качестве индикаторов эффективности бюджетных расходов
- по функциональной классификации расходов

Чувашская Республика,
Хабаровский край, Саратовская
область, Таймырский (Долгано-
Ненецкий) автономный округ

- нацелена на оценку результативности и сопоставление плановых и фактических показателей
- индикаторы разработаны для всех бюджетополучателей

- уже применяются на практике
- не проработан механизм учета результатов оценки эффективности и результативности при формировании бюджета (смет, планов)
- не уделено внимание разделению текущих и капитальных расходов при проведении оценки эффективности
- несистемное построение методик с точки зрения построения структуры индикаторов, что затрудняет объективную экономическую интерпретацию полученных результатов



I

Вертикальный

Отбор нескольких пилотных
ГРБС и проведение в них
полного комплекса
мероприятий

Распространение опыта на
другие ГРБС



II

Горизонтальный

Последовательное
проведение
мероприятий во
всех ГРБС
параллельно

- ❑ Определение цели разработки системы индикаторов
- ❑ Формулировка требований к индикаторам
- ❑ Группы индикаторов
- ❑ Примеры индикаторов по группам индикаторов
- ❑ Формулы для расчета индикаторов
- ❑ Интервальные значения индикаторов

- ❑ Обеспечение эффективного и результативного использования бюджетных средств
- ❑ Повышение качества предоставляемых услуг
- ❑ Повышение качества работы ведомств
- ❑ Обеспечение регулярного контроля за результатами

Индикаторы должны:

- ❑ оценивать качественные результаты исполнения ведомством своих функций, необходимых для выполнения задач и достижения целей
- ❑ оценивать исполнение ведомством как ГРБС функций по контролю за предоставлением услуг
- ❑ оценивать работу подразделений и персонала
- ❑ быть актуальны на данный момент времени и на длительную перспективу
- ❑ быть независимы от административных изменений (изменений структуры органов власти, кадров)

- Группа А. Финансовые и экономические индикаторы
- Группа В. Производственные индикаторы
- Группа С. Индикаторы использования кадровых ресурсов
- Группа D. Социальные и общественные индикаторы

| Группы индикаторов | Обще-ведомственные индикаторы | Индикаторы услуг | | |
|--------------------|-------------------------------|------------------|---------------|---------------|
| | | Сфера услуг 1 | Сфера услуг 2 | Сфера услуг i |
| Группа А | Индикатор А1 ... | А1.1. ... | А1.2. ... | А1.i. ... |
| Группа В | Индикатор В1 ... | В1.1. ... | В1.2. ... | В1.i. ... |
| Группа С | Индикатор С1 ... | С1.1. ... | С1.2. ... | С1.i. ... |
| Группа D | Индикатор D1 ... | D1.1. ... | D1.2. ... | D1.i. ... |

Суммарный балл

$$\sum_k I_k w_k$$

где

I_k – вес соответствующего индикатора

W_k – оценка (в баллах) индикатора (от 0 до 1)