

Инструменты повышения эффективности бюджетной политики

Департамент
бюджетной политики

Минфин России





Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»

Ставились основные задачи:

- - переход от годового к трехлетнему скользящему бюджетированию;
- - переход от сметного к целевому принципу формирования бюджета;
- - расширение свободы использования бюджетных средств и ужесточение контроля за конечными результатами.

(Введены в оборот термины: **Управление по результату. Конечные, общественно значимые результаты. Показатели непосредственных результатов. Бюджетирование ориентированное на результат...**)



Основные структурные элементы Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД):

Цели

∧

задачи

∧

показатели

∧

мероприятия

∧

деньги



Доклады о результатах и основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти

Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти (*утверждено постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, в редакции от 6 апреля 2011 г. № 252*)

Основные положения:

- Собраны цели, задачи мероприятия, бюджетные ассигнования одного ведомства;
- срок представления - к заседанию итоговой коллегии федерального органа исполнительной власти (как правило, весной очередного года)
- временной горизонт – 3 года.



ФЦП как инструмент программно-целевого метода бюджетного планирования

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (*утвержден постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594*)

Основные характеристики:

- межведомственный характер решения отдельных проблемы;
- в совокупности охватывают в разные годы не более 10-15% бюджетных расходов
- обязательное наличие концепции;
- включаются в государственные программы Российской Федерации;
- обязательная экспертиза проекта программы;
- обязательное предварительное обсуждение проектов программ на заседаниях общественных советов при государственных заказчиках
- временной горизонт – разный для разных ФЦП.



ВЦП как инструмент программно-целевого метода бюджетного планирования

Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ (*утверждено постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239*)

Основные характеристики:

- ведомственный характер;
- направлены на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы;
- не подлежит разделению на подпрограммы;
- включаются в государственные программы Российской Федерации (подпрограммы) на уровне основных мероприятий;
- отдельные ее положения и параметры могут включаться в доклад о результатах и об основных направлениях деятельности федерального органа исполнительной власти;
- обязательная экспертиза проекта программы
- временной горизонт разный, но, как правило, совпадает с горизонтом ГП или ее этапа.



Карты проектов Основных направлений деятельности Правительства (ОНДП)

Основные характеристики:

- межведомственный характер;
- направлены на решение задач государственной политики;
- включали ФЦП;
- была утверждена примерно половина из разрабатывавшихся ОНДП
- содержали такие новации как «ключевые события», упоминания целевых групп;
- временной горизонт 3-4 года (до 2012 года).



Концепция государственных программ Российской Федерации

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ

ГП 1

Отв. исполнитель

Цели, конечные результаты

Нормативно-правовое регулирование

- контроль,
-лицензирование,
-тарифы
-налоговые льготы и т.д

ФЦП

пГП

пГП

пГП

пГП

Отв. исполнитель

ФОИВ 1

ФОИВ 2

Государственные программы:

1. вытекают из долгосрочной стратегии развития 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 исполнителем, соисполнителями, которые отвечают за свои подпрограммы, и участниками;
5. ГП РФ и субъектов РФ, а также муниципальные программы увязаны друг с другом (субсидии).



Нормативно-правовая и методическая база для разработки государственных программ Российской Федерации

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации
(*постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588*);

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации
(*приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690*);

Перечень государственных программ Российской Федерации
(*распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. №1950-р*);

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»



Перечень государственных программ Российской Федерации

Утверждены на 31.12.2012

Доступная среда на 2011-2015 годы
 Информационное общество (2011-2020 годы)
 Государственная программа развития сельского хозяйства
 Развитие атомного энергопромышленного комплекса
 Развитие фармацевтической и медицинской промышленности
 Развитие образования
 Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России
 Развитие здравоохранения
 Социальная поддержка граждан
 Содействие занятости населения
 Развитие культуры и туризма
 Развитие науки и технологий
 Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности
 Развитие авиационной промышленности
 Развитие судостроительной промышленности
 Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности
 Космическая деятельность России
 Развитие транспортной системы
 Охрана окружающей среды
 Развитие лесного хозяйства
 Развитие Северо-Кавказского федерального округа

Особые сроки утверждения:

Развитие пенсионной системы
 Обеспечение обороноспособности страны

Утверждены в I квартале 2013 года

Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
 Противодействие незаконному обороту наркотиков
 Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
 Развитие физической культуры и спорта
 Экономическое развитие и инновационная экономика
 Развитие рыбохозяйственного комплекса
 Развитие внешнеэкономической деятельности
 Воспроизводство и использование природных ресурсов
 Энергоэффективность и развитие энергетики
 Обеспечение государственной безопасности
 Региональная политика и федеративные отношения
 Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона
 Управление федеральным имуществом
 Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков
 Внешнеполитическая деятельность
 Юстиция
 Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации
 Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года

Новая государственная программа:

Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации



Непрограммные направления

- Судебная система
- Администрация Президента
- Аппарат Правительства
- Государственная Дума
- Совет Федерации
- Прокуратура
- Следственный комитет
- Счетная палата



Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм

(постановление Правительства РФ от 17.10.2013 г. № 931)

- ✓ Сокращенный формат утверждаемой части государственной программы
- ✓ Общественное обсуждение и предварительное обсуждение на заседаниях общественных советов ответственных исполнителей
- ✓ Парламентский контроль
- ✓ Закрытые сведения приводятся в отдельных приложениях к государственной программе, сама программа – открытая
- ✓ План реализации государственной программы (для контроля на уровне Правительства) и детальный план-график – на 3 года
- ✓ Портал государственных программ: programs.gov.ru



Соответствие ГП принципам и методологии логико-структурного подхода (ЛСП) (LFA)

http://window.edu.ru/resource/636/75636/files/Analysis_Center.pdf

	ДРОНД	ФЦП	ОНДП	ГП	
1. Контекст	-	-/+	+	+	
2. Проблема	-/+	+	+	+	
3. Внешние факторы и риски		-	-	-/+ -/+	
4. Система целей и задач	+	+/-	+	+	
5. Заинтересованные стороны		-	-/+	- -/+	
6. Целевые группы	-	-	-	-	
7. План реализации	+	+	+	+	
8. Продукты, эффекты	-	-	-	-	
9. Индикаторы и источники проверки		+/-	+	+	+

Экспертиза государственных программ РФ в рамках работы Открытого правительства

1. В связи с переходом на формирование бюджета по программному принципу и дальнейшему развитию ГП как инструмента бюджетной политики Экспертный совет при Правительстве РФ совместно с Минфином России и Минэкономразвития России разрабатывает набор методик и подходов к повышению качества госпрограмм.
2. Рабочая группа Экспертного совета по повышению эффективности госпрограмм совместно с Минфином России и Минэкономразвития России разработала методику оценки качества госпрограмм (июнь 2014 г.)
3. Задача текущего этапа: применить к выбранной госпрограмме разработанную методику, провести ее оценку, сформировать рекомендации по доработке ГП, уточнить рекомендации по разработке госпрограмм и оценке качества их исполнения – и распространить их на другие госпрограммы.



Основные задачи оценки

Соответствие целей ГП приоритетам госполитики

Соответствие задач ГП их целям

Соответствие целевых показателей формулировкам целей

Соответствие перечня мероприятий ГП ее задачам

Соответствие мер регулирования задачам и мероприятиям

Полнота описания рисков государственной программы

Соответствие финансового обеспечения ГП мероприятиям

Базовые положения о повышении эффективности бюджетных расходов

Статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Перечень поручений Президента РФ от 20.10.2013 № Пр-2451ГС по итогам заседания Госсовета о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов в том числе предусматривал:

- ✓ представление предложений по повышению стимулирующего воздействия налоговых льгот на развитие экономики;
- ✓ разработку критериев и методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов;
- ✓ проведение комплексного анализа государственных программ, включая оценку сбалансированности их целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также соответствия этих программ долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации;
- ✓ разработку и утверждение базовых (отраслевых) перечней государственных услуг (работ), а также порядка их формирования и ведения;
- ✓ рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации о принятии нормативных правовых актов в сфере государственных закупок.

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р).

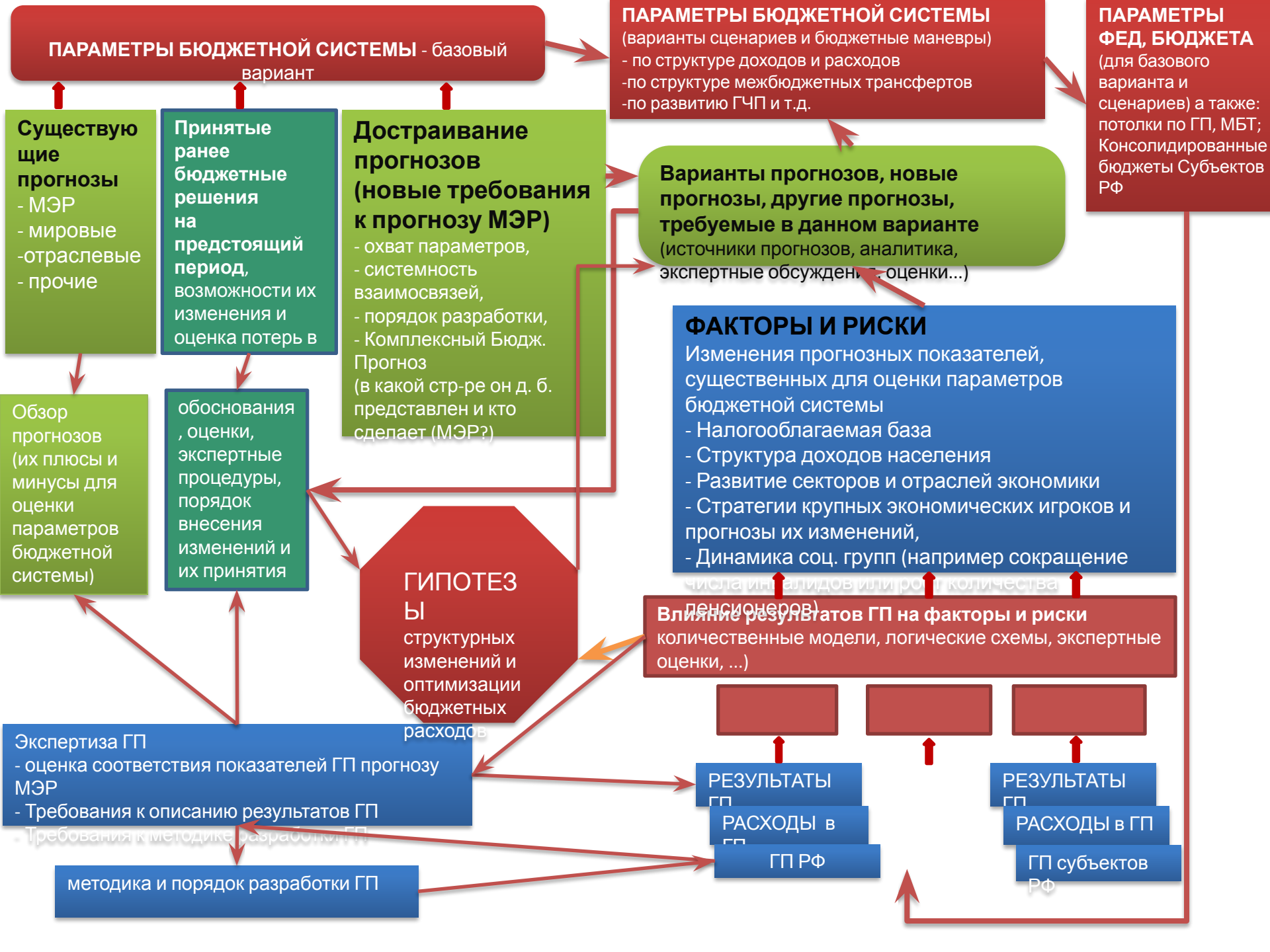
Из Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года:

«Что касается бюджетных расходов, то ключевыми требованиями здесь должны стать бережливость и максимальная отдача, правильный выбор приоритетов, учет текущей экономической ситуации. На ближайшие три года мы должны поставить задачу ежегодно снижать издержки и неэффективные траты бюджета не менее чем на пять процентов от общих расходов в реальном выражении».

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до ____ года
(утв. Правительством РФ ежегодно)

Задачи бюджетной политики на 2016 год

1. Создание условий для макроэкономической стабильности и адаптации экономики к новым реалиям
2. Мобилизация доходов бюджетов и повышение эффективности их администрирования
3. Развитие инструментов повышения эффективности бюджетных расходов
4. Создание условий для обеспечения сбалансированности и снижения долговой нагрузки консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации
5. Повышение операционной эффективности управления бюджетными средствами





Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года

Цель Программы (ППЭБР) - всестороннее повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств.

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ ПРОГРАММЫ

1. Долгосрочная устойчивость и сбалансированность федерального бюджета
2. Разграничение расходных обязательств и доходных источников, обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов
3. Полноценное внедрение программно-целевых методов управления в бюджетный процесс
4. Реализация мер по повышению эффективности бюджетных расходов
5. Упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований;
6. Повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;
7. Повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами.

Промежуточные итоги реализации Программы (1)

Направление	Результаты
Обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированности федерального бюджета	<ol style="list-style-type: none">1. федеральный бюджет, начиная с бюджета на 2014 - 2016 годы, формируется на основе законодательно установленных «бюджетных правил»;2. сформирована правовая основа долгосрочного бюджетного планирования (ст.170.1 Бюджетного кодекса РФ);3. разработан и внесен в Правительство РФ проект Порядка разработки бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.
Разграничение расходных обязательств и доходных источников, обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов	<ol style="list-style-type: none">1. проведена дополнительная инвентаризация полномочий субъектов РФ и вопросов местного значения;2. скорректированы правила формирования, предоставления и распределения межбюджетных субсидий в целях повышения эффективности их использования;3. усовершенствованы правила предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях обеспечения сбалансированности региональных бюджетов;4. направлены методические рекомендации по направлениям роста доходов и оптимизации расходов, а также по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях;5. при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности учтены изменения налогового законодательства, в том числе перераспределения финансовых потоков в связи с созданием КГН, а также исключены из оценки из налогового потенциал доходы, получаемые от малого и среднего предпринимательства в целях экономического стимулирования.
Программно-целевые методы планирования	<ol style="list-style-type: none">1. принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;2. осуществлен с 2014 года переход на программный принцип планирования и исполнения бюджетов;3. синхронизировано представление в ГосДуму проекта федерального бюджета и проектов изменений в государственные программы;4. внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ о формировании и исполнении бюджетов субъектов РФ в «программном» формате;5. подготовлены и направлены в субъекты РФ методические рекомендации по составлению и исполнению региональных бюджетов в «программном» формате;6. изменены процедуры, связанные с формированием и реализацией государственных программ, в том числе введена норма об учете результатов реализации государственных программ за предыдущий год при планировании бюджетных ассигнований на дальнейшую перспективу, систематический анализ государственных программ дополнен мерами персональной ответственности руководителей органов власти, прежде всего дисциплинарного характера, за достижение результатов.

Промежуточные итоги реализации ППЭБР (2)


Направление	Результаты
Меры по повышению эффективности бюджетных расходов	<ol style="list-style-type: none">1. разработаны совместно со Счетной палатой РФ Критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов;2. организован с сентября 2014 года работа Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.
Управление финансовыми ресурсами публично-правовых образований	<ol style="list-style-type: none">1. принято постановление Правительства РФ от 26.02.2014 г. № 151 «О формировании и ведении базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, формировании, ведении и утверждении ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, и об общих требованиях к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации (муниципальными учреждениями)»;2. утверждено 29 базовых (отраслевых) перечней, содержащих более 26 тыс. реестровых записей, сгруппированных в укрупненные 172 услуги и 215 работ.3. внесены изменения в нормативные акты, обеспечивающие совершенствование методологии учета бюджетных обязательств и санкционирования оплаты денежных обязательств в связи с изменением порядка применения бюджетной классификации; поэтапным переходом к однократному вводу информации для учета бюджетных обязательств, формирования реестра контрактов и реестра соглашений; поэтапным переходом к «электронному санкционированию».
Развитие системы государственного и муниципального финансового контроля	<ol style="list-style-type: none">1. принято постановление Правительства РФ от 17.03.2014 г. «О Порядке осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»;2. внесены комплексные поправки в Бюджетный кодекс и Закон о контрактной системе, которые реализуют новые подходы к государственному и муниципальному финансовому контролю, в том числе в отношении закупок, связанные с ориентацией контроля на обеспечение эффективности использования бюджетных средств, а также осуществлением финансового контроля на всех стадиях закупочного цикла.
Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов	<ol style="list-style-type: none">1. разработан унифицированный макет модуля «Открытый бюджет» федерального органа исполнительной власти, подлежащий размещению на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти;2. возобновлена практика публикации основных положений федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в формате «Бюджет для граждан»;3. подготовлен к введению в промышленную эксплуатацию Единый портал бюджетной системы РФ;4. разработан рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных;5. введена практика ежегодной публикации доклада о лучших практиках в области федерального, региональных и местных бюджетов для граждан на сайте Минфина России в сети Интернет.

Основные вызовы на пути повышения эффективности бюджетных расходов

1. Переход от внедрения программно-целевых инструментов, таких как госпрограммы, программный бюджет, внутренний контроль к их отладке и «тонкой настройке» на повышение эффективности и результативности расходов.
2. Переход от стадии «запуска» реформ в сферах предоставления госуслуг, реализации контрактных отношений, регулирования государственных функций, к обеспечению выхода на «проектный уровень» качества их реализации и на этой основе – к четкой и прозрачной согласованности действий всех участников бюджетных процессов.
3. Переход от развития методов оценки и контроля эффективности отдельных инструментов, таких как госпрограммы, инвестиционные проекты, закупки, услуги, к созданию комплексной системы «сквозного» обеспечения эффективности использования бюджетных средств на всех последовательных стадиях их движения.
4. Переход от обеспечения прозрачности бюджетных расходов к их понятности и на этой основе – к широкому вовлечению граждан в процедуры обсуждения и принятия конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

Цель – обеспечение условий для значительного повышения требовательности к уровню эффективности и результативности бюджетных расходов при их планировании и использовании.

Основные проблемы действующей системы государственных программ Российской Федерации

- 
1. Низкое качество государственных программ как инструмента государственной политики Российской Федерации в соответствующих сферах регулирования и расходов федерального бюджета.
 2. Неполная интеграция государственных программ в бюджетный процесс. Из 43 государственных программ не утверждены 4 ($\approx 40\%$ расходов федерального бюджета).
 3. Ограничения в ходе реализации государственных программ, в том числе в рамках исполнения бюджета.
 4. Формальный характер оценки эффективности государственных программ.

Цель – повысить качество государственных программ Российской Федерации как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов.



1. Повышение требований к качеству государственных программ (1)

Проблемы:

Отсутствие полноценной системы стратегических документов, взаимосвязанной с государственными программами:

- действует множество стратегических документов различного масштаба и степени актуальности, слабо увязанных между собой;
- показатели стратегических документов, в том числе Указов Президента Российской Федерации, не всегда отражены в государственных программах.

Недостаточное качество показателей государственных программ:

- показатели и их значения формулируются и устанавливаются самими ответственными исполнителями;
- отдельные показатели дублируются в разных государственных программах;
- внешняя оценка достоверности фактических значений показателей затруднена.

Недостатки структуры ряда государственных программ:

- выделение в госпрограммах отдельных подпрограмм, содержащих только инвестиционные расходы, направленные на достижение целей иных подпрограмм;
- выделение отдельных подпрограмм, дублирующих направления реализации иных подпрограмм;
- чрезмерная детализация подпрограмм и основных мероприятий.

Предложения:

1. **Проинвентаризировать** действующие стратегические документы и сформировать сводный аналитический документ, содержащий актуальные цели и приоритеты государственной политики.
2. **Разработать** перечни показателей для каждой государственной программы с их рассмотрением Правительственной комиссией по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов (по ее решению – Правительством РФ).
3. **Разработать и внедрить** в практику реализации государственных программ формализованные критерии определения состава и значений показателей, например, манипулируемость, возможность внешней проверки и т.п.
4. **Проработать** вопрос уточнения структур государственных программ Минсельхоза России и Минпромторга

1. Повышение требований к качеству государственных программ (2)

Проблемы:

Несоблюдение требований к содержанию государственных программ:

- заключения Минэкономразвития России, Минфина России и иных ФОИВ игнорируются;
- процедуры учета замечаний Счетной палаты, Государственной Думы и Совета Федерации не формализованы.

Особый порядок разработки и утверждения ФЦП:

- ФЦП включены в структуру госпрограмм, но утверждаются отдельными постановлениями Правительства РФ;
- проект концепции и решения об утверждении ФЦП вносит в Правительство Минэкономразвития России, а не ответственный исполнитель государственной программы;
- автономность процедур формирования, рассмотрения, утверждения, реализации и отчетности по ФЦП;
- дублирование позиций государственных программ и входящих в них ФЦП.

Предложения:

1. **Установить** обязательность представления таблицы рассмотрения (учета) замечаний Минэкономразвития России, Минфина России, Аналитического центра при Правительстве РФ, Экспертного управления при Президенте РФ, Счетной палаты, Государственной Думы и Совета Федерации, представленных в рамках предшествующего рассмотрения проекта госпрограммы (проекта изменений госпрограммы).
2. **Утверждать** ФЦП (концепции ФЦП) постановлениями Правительства РФ об утверждении (изменении) государственных программ, вносимых в Правительство РФ ответственными исполнителями (с сохранением за Минэкономразвития России полномочий по экспертизе и согласованию проектов ФЦП).
3. **Выделить** особый тип «проектных» подпрограмм и основных мероприятий, предусмотрев при необходимости дополнительные полномочия Минэкономразвития России по их экспертизе и согласованию.



1. Повышение требований к качеству государственных программ (3)

Проблемы:

Неполное отражение финансовых ресурсов и иных инструментов государственной политики, влияющих на достижение целей государственных программ:

- средства юридических лиц и консолидированных бюджетов субъектов РФ в дополнительных и обосновывающих материалах отражены формально, при этом критерии включения их в госпрограммы и методика оценки объемов расходов отсутствуют;
- оценка налоговых льгот, иных регулятивных мер отсутствует либо носит формальный характер;
- внешняя оценка достоверности фактических значений показателей затруднена.

Нечеткое разделение сфер реализации госпрограмм:

- отдельные направления включены в госпрограммы искусственно;
- некоторые госпрограммы наделены таким статусом искусственно.

Предложения:

1. **Сформировать** сводный перечень целей государственных программ в сферах совместного ведения для координации с государственными программами субъектов РФ.
2. **Определить** критерии включения в госпрограммы и методики оценки объемов расходов юридических лиц (госкорпораций, крупных АО с государственным участием) и консолидированных бюджетов субъектов РФ.
3. **Рассмотреть** вопрос о дополнении перечня государственных программ новыми программами в сфере миграционной и национальной политики, целесообразности исключения из перечня государственных программы «Управление федеральным имуществом».
4. **Отражать** в государственных программах перечень налоговых льгот наряду с прямой государственной поддержкой, влияющих на эффективность их реализации, с целью дальнейшего мониторинга и контроля.



2. Интеграция государственных программ в бюджетный процесс (1)

Проблемы:

Раздельное планирование «текущих» и «капитальных» расходов: на начальном этапе составления проекта федерального бюджета выделяется общий объем расходов на ФЦП и непрограммную часть ФАИП, распределяемый Минэкономразвития России между госпрограммами, ФОИВ и объектами ФАИП.

Отсутствие реалистичных потолков расходов на реализацию госпрограмм:

- актуальный долгосрочный прогноз социально-экономического развития и, как следствие, бюджетный прогноз на долгосрочный период, содержащий предельные объемы расходов на реализацию госпрограмм, отсутствуют;
- параметры финансового обеспечения госпрограмм пересматриваются в каждом бюджетном цикле.

Предложения:

1. **Утверждение** Бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, в том числе содержащего предельные объемы расходов («потолки») на реализацию государственных программ на период их действия при условии обеспечения сбалансированности и устойчивости федерального бюджета .
2. **Закрепление** «потолков» при составлении федерального закона о федеральном бюджете в качестве основы формирования бюджетных ассигнований на второй год планового периода;
3. **Отказ** от предварительного выделения в общем объеме расходов федерального бюджета общего объема расходов на ФЦП и непрограммную часть ФАИП.
4. **Наделение** ответственных исполнителей возможностями перераспределения бюджетных ассигнований в процессе исполнения бюджета.
5. **Отказ** от рассмотрения разногласий по распределению бюджетных ассигнований при формировании проекта бюджета (исполнение всех решений – только в рамках «потолков»).



2. Интеграция государственных программ в бюджетный процесс (2)

Проблемы:

Неполный охват программным подходом расходов федерального бюджета:

- отдельные направления деятельности, необоснованно отнесены к непрограммным;
- проект концепции и решения об утверждении ФЦП вносит в Правительство Минэкономразвития России, а не ответственный исполнитель государственной программы;
- 4 из 43 госпрограмм не утверждены ($\approx 40\%$ расходов федерального бюджета).

Неполное соответствие формата бюджета госпрограммам:

- функциональная классификация используется в федеральном законе о федеральном бюджете как приоритетная;
- расходы в федеральном законе о федеральном бюджете чрезмерно детализированы;
- ряд государственных программ носит закрытый характер при наличии открытых расходов на их реализацию.

Предложения:

1. **Сократить** долю непрограммных расходов федерального бюджета за счет утверждения государственных программ и отнесения отдельных непрограммных расходов к профильным государственным программам.
2. **Отказаться** от утверждения федеральным законом о федеральном бюджете распределения бюджетных ассигнований по функциональной классификации. Сохранить его только в соответствующем приложении к федеральному закону о федеральном бюджете, а также в лимитах бюджетных обязательств.
3. **Обеспечить** распределение бюджетных ассигнований федерального бюджета в ведомственной классификации расходов и сводной бюджетной росписи федерального бюджета только по программной структуре.
4. **Обеспечить** укрупнение структуры расходов, в том числе за счет отражения основного мероприятия по соответствующей целевой статье расходов (работа начата, предложение будет реализовано с 2016 года).
5. **Формировать и утверждать** открытые версии всех государственных программ.

3. Совершенствование системы оценки эффективности государственных программ

Проблемы:

Несовершенство системы отчетности по государственным программам:

- необходимость предоставления отдельных форм отчетности в Минэкономразвития России, Счетную палату и Росстат;
- отчетность не в полной мере отражает оценку эффективности бюджетных расходов;
- результаты оценки эффективности госпрограмм практически не используются при корректировке госпрограмм и в бюджетном планировании.

Отсутствие внешнего аудита эффективности государственных программ: оценка производится самими ответственными исполнителями государственных программ.

Недостаточная ответственность руководителей за реализацию государственных программ: меры персональной ответственности руководителей за реализацию государственных программ на практике не применяются.

Предложения:

1. **Разработать** и ввести единую унифицированную систему отчетности по государственным программам.
2. **Формировать** рейтинг государственных программ по их качеству и эффективности реализации. Обеспечить проведение внешнего аудита государственных программ, имеющих высокий рейтинг качества, – не реже 1 раза в 3 года, средний – 1 раза в 2 года, низкий – ежегодно.
3. **Рассматривать** итоги внешнего аудита государственных программ на заседаниях Правительства РФ.
4. **Включать** в годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности соответствующей государственной программы анализ фактической результативности и эффективности применения налоговых льгот.
5. **Обеспечить** практическое применение мер персональной ответственности руководителей за реализацию госпрограмм.

Основные проблемы бюджетной сети

1. В России численность занятых в бюджетном секторе по отношению к общей численности занятого населения выше, чем в среднем по странам ОЭСР
2. В отдельных отраслях бюджетного сектора (образование, здравоохранение) численность специалистов относительно обслуживаемого контингента значительно превышает средний по ОЭСР уровень, при этом уровень нагрузки заметно ниже. За последние 5 лет численность работников бюджетной сети сократилась лишь на 8%
3. Несмотря на рост соответствующих расходов, в том числе в реальном выражении, качество оказываемых услуг улучшается медленно
4. Высокая доля государственных расходов в структуре финансирования услуг в России обусловлена сложившейся практикой бюджетного финансирования наряду с базовыми, конституционными гарантиями, дополнительных услуг, в других странах, как правило, финансируемых за счет внебюджетных источников
5. Реформа бюджетной сети в соответствии с 83-ФЗ идет медленно, практически не приводя к сокращению числа учреждений и не стимулируя перехода от их содержания к финансированию оказываемых услуг (выполняемых работ).
6. В структуре финансового обеспечения бюджетных и автономных учреждений субсидии на выполнение государственных заданий составляют до 81%. Собственные доходы учреждений значимы на федеральном уровне (более 1/3 совокупных доходов), в то время как на региональном и муниципальном уровнях не превышают 10

Цель – приведение в соответствие состава и содержания государственных услуг и работ гарантиям и обязательствам государства при одновременном повышении качества и доступности оказываемых услуг (выполняемых работ).



Опыт органов государственной власти в сфере повышения эффективности бюджетных расходов

Федеральный уровень

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

(утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р)

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года

(утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р)

Региональный уровень

Региональные программы повышения эффективности управления общественными финансами

(подготовлены 82 субъектами РФ)

Доклад об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета

(рассмотрен на парламентских слушаниях в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 23 июня 2015 года)



Задачи Доклада «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации»

1. Обмен опытом и распространение лучших практик субъектов РФ.
2. Выявление проблем («узких мест»), которые затрагивают большинство субъектов РФ и должны решаться на федеральном уровне.
3. Выработка общих подходов к повышению эффективности бюджетных расходов.
4. Организация взаимодействия органов государственной власти по повышению качества управления общественными финансами на системной основе, в том числе построение системы мониторинга и оценки деятельности РОИВ в сфере повышения эффективности бюджетных расходов.



Этапы работы по Докладу

Срок

Информационный запрос в субъекты РФ
(по девяти направлениям повышения эффективности управления общественными финансами)

июль
2015

Информация по Запросу представлена всеми субъектами РФ
(более 2,5 тыс. страниц)

август-
сентябрь
2015

Подготовка проекта Доклада
(совместно с экспертами)

октябрь-
декабрь
2015

**Проект Доклада направлен в Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации и размещен на
официальном сайте Минфина России в сети Интернет**
[\(http://minfin.ru/ru/performance/budget/policy/\)](http://minfin.ru/ru/performance/budget/policy/)

январь
2016

Обсуждение положений Доклада и выработка рекомендаций
*(Дорожная карта реализации мероприятий по повышению
эффективности бюджетных расходов)*

март-...
2016



Структура Доклада «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации»

Разделы Доклада:

1. Совершенствование государственных программ субъектов Российской Федерации
2. Повышение качества государственных услуг и оптимизация сети государственных учреждений субъектов Российской Федерации
3. Повышение эффективности мер социальной поддержки населения
4. Повышение эффективности государственных закупок
5. Совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов
6. Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов
7. Повышение эффективности осуществления расходов на государственное управление
8. Развитие внутреннего финансового контроля и мониторинга качества финансового менеджмента
9. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики общественного участия

Каждый раздел Доклада включает информацию:

- о значениях ключевых показателей, характеризующих текущее состояние в проблемных областях, и тенденциях их изменения
- об основных проблемах и вызовах, с которыми на практике сталкиваются региональные органы исполнительной власти
- о мероприятиях (решениях), осуществляемых региональными органами исполнительной власти
- о предложениях по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, способствующих реализации на региональном уровне мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов



Сопоставление федерального и регионального опыта в сфере повышения качества управления общественными финансами

Направления, по которым практика РОИВ разнообразна и имеет специфические отличия

- ✓ Совершенствование государственных программ субъектов РФ
- ✓ Повышение качества государственных услуг и оптимизация сети государственных учреждений
- ✓ Повышение эффективности мер социальной поддержки населения
- ✓ Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики общественного участия

Направления, по которым практика ФОИВ и РОИВ в целом совпадает

- ✓ Повышение эффективности государственных закупок
- ✓ Совершенствование бюджетной политики в сфере государственной поддержки реального сектора экономики и реализации инвестиционных проектов
- ✓ Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов
- ✓ Повышение эффективности осуществления расходов на государственное управление
- ✓ Развитие внутреннего финансового контроля и мониторинга качества финансового менеджмента



Направления, по которым практика РОИВ разнообразна и имеет специфику (1)

1. Совершенствование государственных программ

Общие проблемы для ФОИВ и РОИВ

Меры

Отсутствие полноценной системы стратегических документов.

Недостаточное отражение инструментов государственного регулирования.

Низкое качество планирования целевых показателей.

- 1) Наделение ответственных исполнителей госпрограмм возможностями перераспределения бюджетных ассигнований при исполнении бюджета.
- 2) Учет всех инструментов госполитики.
- 3) Внедрение аудита эффективности госпрограмм и усиление ответственности руководителей за их реализацию.
- 4) Учет результатов оценки эффективности при планировании бюджетных ассигнований.

Специфические проблемы РОИВ

Меры

Копирование структуры госпрограмм федерального уровня с потерей специфики региональных приоритетов.

Необоснованные требования ФОИВ к содержанию государственных программ субъектов РФ.

- 1) Разработка критериев определения состава и значений показателей.
- 2) Усиление контроля со стороны законодательных органов за формированием и реализацией государственных программ.
- 3) Разработка методических рекомендаций по формированию государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ.



Дальнейшее взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и экспертного сообщества

		Ответственные исполнители
Выявление лучших практик	<ul style="list-style-type: none">• Проведение отбора «пула» типовых решений и лучших практик по управлению общественными финансами.• Формирование эталонных решений, разработка рекомендаций по их применению и распространению.	Минфин России Экспертное сообщество
Мониторинг	<ul style="list-style-type: none">• Разработка порядка осуществления мониторинга.• Организация подготовки субъектами РФ обзора лучших региональных и муниципальных практик по управлению общественными финансами по единым подходам.• Ежегодная подготовка сводного обзора.	Минфин России Субъекты РФ
Совершенствование законодательства	<ul style="list-style-type: none">• Проведение экспертизы представленных предложений по внесению изменений в законодательство.• Включение отобранных законодательских инициатив в соответствующие планы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, ФОИВ.	Федеральное Собрание РФ Минфин России ФОИВ
Стимулирование	<ul style="list-style-type: none">• Размещение результатов мониторинга в открытых источниках, их учет в дорожных картах органов власти.• Учет и включение полученных результатов в документы стратегического и бюджетного планирования.• Формирование рейтингов эффективности.	Органы власти всех уровней



Основания для выполнения оценки эффективности

Правовые основания

Принцип эффективности заложен в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 34)

Поручение Президента РФ от 20 октября 2013 года № Пр-2451ГС по итогам заседания Государственного совета РФ 4 октября 2013 г.

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р)

Методика оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов



Фрагментарность и несостыкованность нормативно-методического обеспечения анализа эффективности бюджетных расходов

Название действующей методики оценки (со ссылкой на НПА)	Предмет оценивания	Основные подходы к оценке (методы, критерии, индикаторы)
Раздел V. «Управление и контроль реализации государственной программы» Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ (<i>постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588</i>)	Реализация государственных программ РФ	План-фактный анализ Количественные критерии оценки целевых индикаторов и объемов финансирования
Раздел VII «Управление, контроль реализации и оценка эффективности государственной программы» методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (<i>приказа МЭР от 20 ноября 2013 г. № 690</i>)	Реализация государственных программ РФ	План-фактный анализ Количественные критерии оценки целевых индикаторов и объемов финансирования
Раздел VII «Управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения» Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (<i>постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594</i>)	Реализация ФЦП	План-фактный анализ Количественные критерии оценки целевых индикаторов и объемов финансирования
Методика оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения (<i>приказ МЭР от 24 февраля 2009 г. № 58</i>)	Планирование и реализация инвестпроектов на сумму от 1 млрд.руб	Оценка эффектов (экономические, финансовые и прочие эффекты)
Методика расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ (<i>приказ Минрегионразвития России от 30 октября 2009 г. № 493</i>)	Планирование и реализация инвестпроектов на сумму от 5 млрд. руб.	Качественные и количественные критерии оценки (показатели бюджетной эффективности и социального эффекта)
Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого ГАСБ (<i>приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н</i>)	Исполнение соответствующих видов бюджетных ассигнований	Количественные критерии расчета значений показателей финансового менеджмента по формулам

Система анализа эффективности бюджетных расходов

Уровни

Методика оценки эффективности

I
уровень

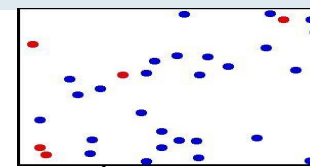
Государственные программы РФ
(анализируются госпрограммы)



39 программ
(57 % расходов федерального бюджета)

Непрограммная часть расходов федерального бюджета
(анализируется соответствие приоритетам документов стратегического планирования)

(анализируется соответствие приоритетам документов стратегического планирования)



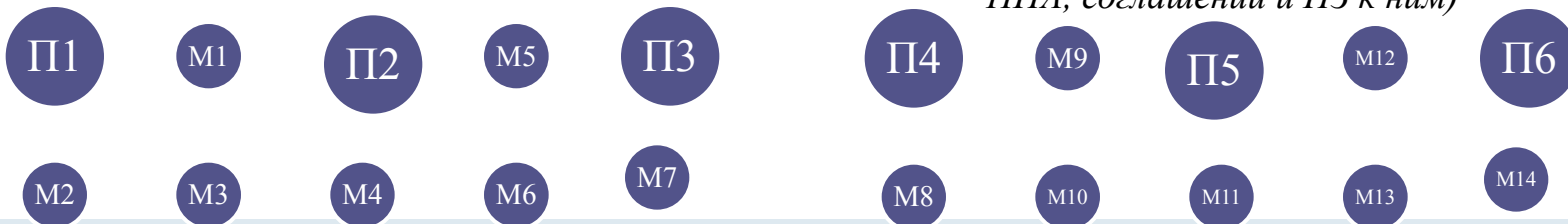
(43 % расходов федерального бюджета)

II
уровень

Мероприятия, реализуемые на проектной и непроектной основе

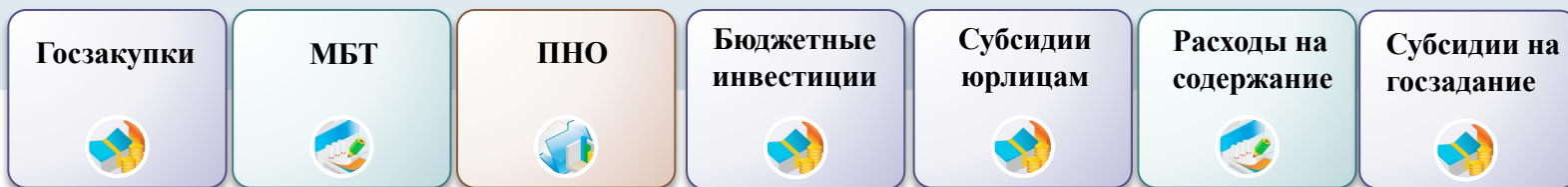
П 1...n – мероприятие в рамках проекта
(анализируются бизнес-планы (ТЭО))

М 1...n – мероприятие не на проектной основе
(анализируются финансово-экономические обоснования, НПА, соглашений и ПЗ к ним)



III
уровень

Виды бюджетных расходов
(анализируются ОБАС и исполнение бюджетной росписи)





Критерии оценки эффективности бюджетных расходов на I уровне

	Государственные программы (далее – ГП)	Непрограммная часть расходов
Критерии на стадии планирования	<ul style="list-style-type: none"> • соответствие задач и показателей целям ГП; • учет отраслевой специфики; • достаточность и внутренняя согласованность мероприятий; • наличие и обоснованность сопоставления альтернативных вариантов; • обоснованность привлечения внебюджетных источников; • полнота описания рисков невыполнения/ эффектов от выполнения ГП; • наличие и полнота обоснования выделенных целевых групп; • наличие общественных обсуждений ГП. 	<ul style="list-style-type: none"> • согласованность расходов с целями, задачами, сроками; • своевременность, достоверность и обоснованность выбранных форм господдержки с учетом альтернативности; • полнота описания рисков /эффектов; • наличие и обоснованность выделенных целевых групп.
Критерии на стадии реализации	<ul style="list-style-type: none"> • своевременность доведения и полнота распределения лимитов БО; • соответствие кассовых расходов плану-графику расходов финансирования ГП; • количество и объем изменений в бюджетную роспись; • объем неиспользованных бюджетных ассигнований на реализацию ГП; • уровень достижения значений показателей и их достоверность; • качество систем внутреннего контроля и аудита при реализации ГП (наличие бюджетных правонарушений); • открытость и прозрачность информации об исполнении ГП. 	



Критерии оценки эффективности бюджетных расходов на II уровне

	Бюджетные расходы на выполнение мероприятий, реализуемых на проектной основе	Бюджетные расходы на выполнение мероприятий, реализуемых не на проектной основе
Критерии на этапе планирования	<ul style="list-style-type: none">• согласованность целей проекта с приоритетами долгосрочного социально-экономического развития;• обоснованность выбора наилучшего варианта реализации проектов с учетом альтернативности;• наличие и полнота обоснования выделенных целевых групп;• качество технологического и ценового аудита;• полнота описания эффектов/рисков от выполнения/ невыполнения мероприятий проекта;• наличие общественных обсуждений.	<ul style="list-style-type: none">• качество ФЭО НПА и пояснительных записок к ним;• полнота и достоверность сведений о структуре, объемах и условиях финансирования проекта НПА;• полнота и обоснованность описания альтернативных способов выполнения мероприятий;• полнота описания и обоснованность результатов выполнения мероприятий;• достоверность и объективность показателей;• полнота описания и обоснованность выделения целевых групп.
Критерии на этапе выполнения	<ul style="list-style-type: none">• своевременность принятия и полнота использования лимитов БО;• экономия/ перерасход бюджетных средств при выполнении мероприятий;• уровень достижения и достоверность значений показателей результата выполнения мероприятий;• наличие бюджетных правонарушений.	



Критерии оценки эффективности бюджетных расходов на III уровне

Виды бюджетных расходов (в рамках настоящей методики):

- своевременность доведения и полнота распределения бюджетных ассигнований;
- количество и объем бюджетных обязательств;
- полнота обоснования причин возникновения неиспользованных остатков бюджетных средств, в случае их наличия;
- качество обоснования расходов на достижение заданных результатов, включая качество разработки показателей конечных результатов и прозрачность методики их расчета (в случае их наличия);
- соответствие требованиям об открытости и прозрачности информации о виде расходов;
- наличие бюджетных правонарушений, выявленных в ходе предварительного и последующего финансового контроля.

Спасибо за внимание!

Andrey.Blohin@minfin.ru