

Формирование бюджета, ориентированного на результативность - нормативно-правовая база

Извлеченные уроки и практические рекомендации



Гжегож Оравек

Краков

11 декабря 2013 г.

Бюджет, ориентированный на результативность

БОР устанавливает цели, к которым "привязаны" деньги (ассигнования)

Эти цели определяют конкретные задачи, между которыми затем распределяются фонды.



Формирование бюджета, ориентированного на результативность

- Бюджеты, ориентированные на результативность, используют цели, задачи и показатели (измеряемые результаты), чтобы аргументировать расходы.
 - Ключевое слово - "результат"
 - Плановые и бюджетные рамки полностью ориентированны на результат, а также предусмотрены задачи и мероприятия для достижения этих результатов.
 - Формирование бюджета, ориентированного на результативность, включает три элемента:
 - стратегию (разные способы достижения конечного результата)
 - деятельность/промежуточные результаты (что будет делаться для достижения конечного результата)
 - результат → конкретные меры (показатели)
- БОР** – лишь часть (а не завершение) мозаики современных государственных финансов

Нормативно-правовые рамки повышения эффективности в сфере государственных финансов

- Бюджетно-налоговые правила
- Консолидация бюджетно-налогового сектора
- Многолетнее планирование
- Независимые бюджетные учреждения
- Формирование бюджета, ориентированного на результативность

http://ec.europa.eu/economy_finance

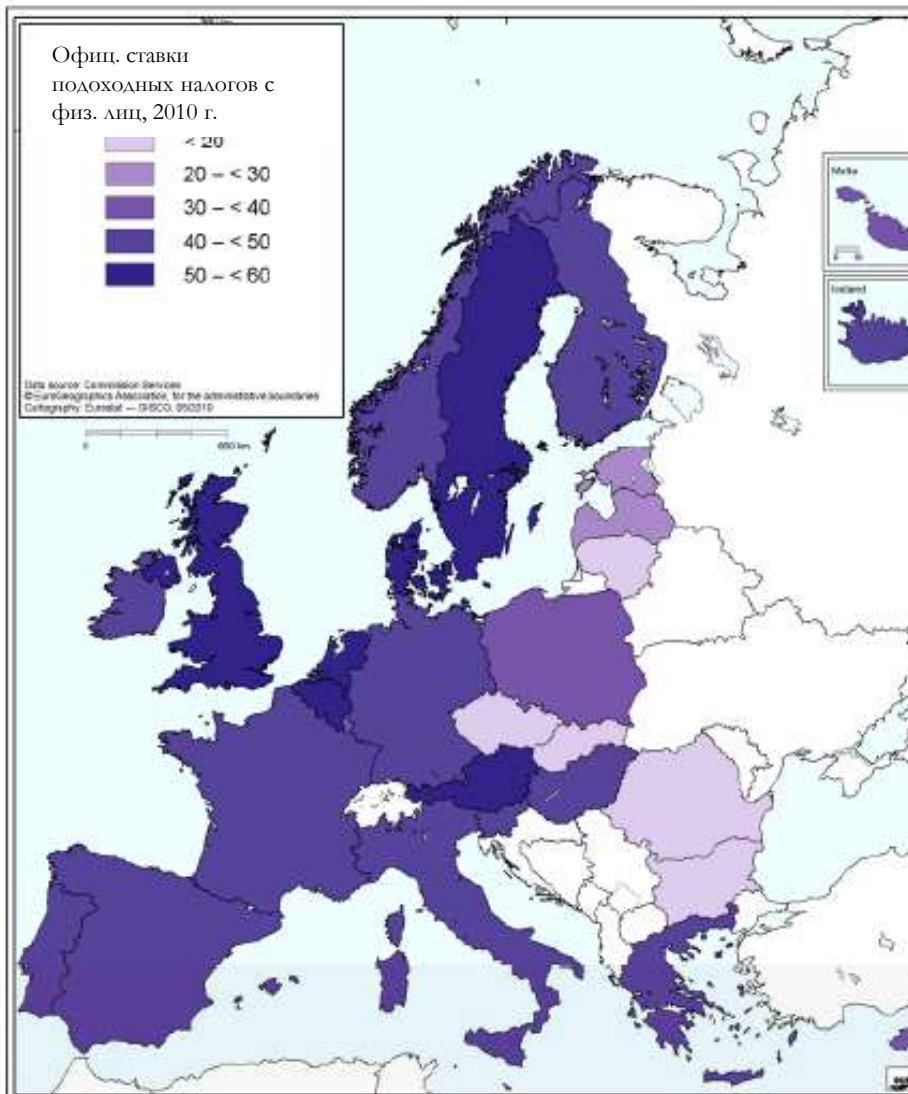


Формирование бюджета, ориентированного на результативность - нормативно-правовые рамки

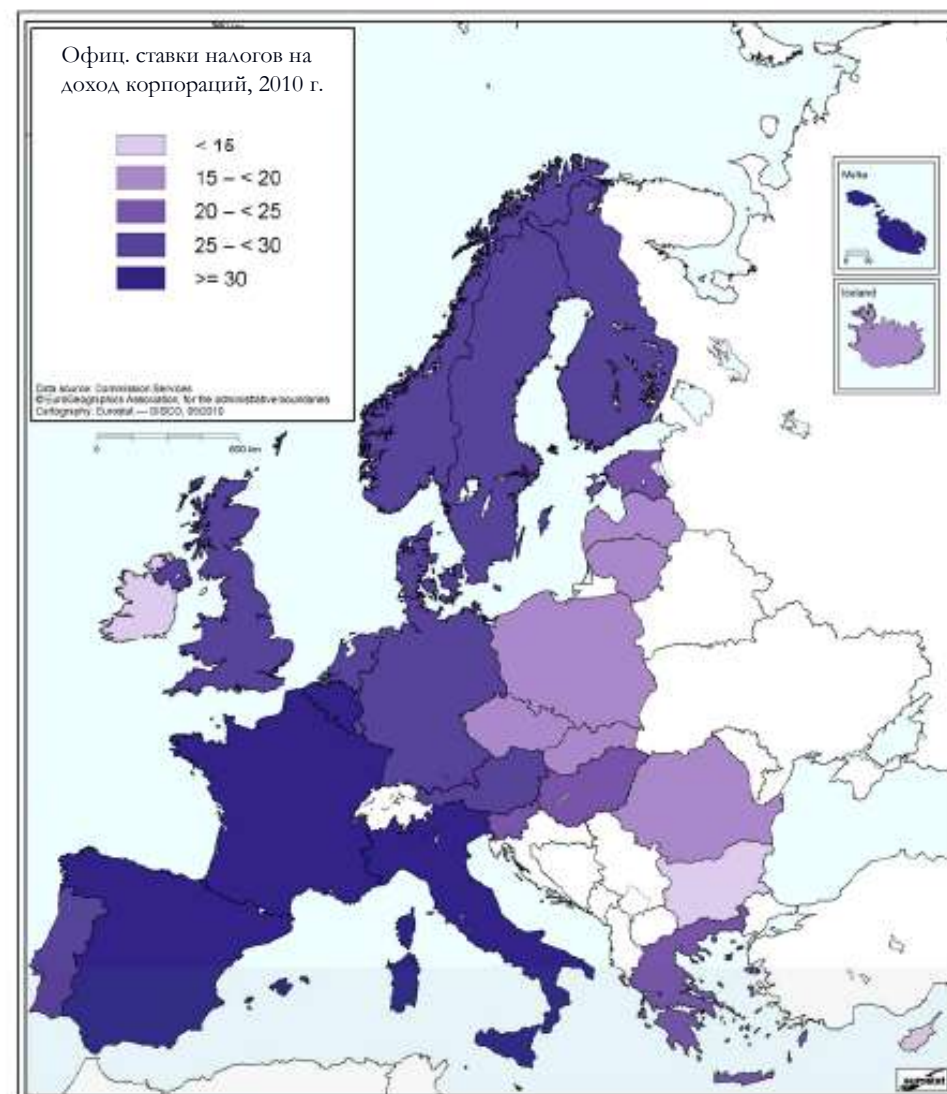
- Не существует **единой** модели формирования бюджета, ориентированного на результативность:
 - LOLF (Франция), PSA (Великобритания), PART (США), VBTB (Нидерланды)
- Национальный ↔ региональный ↔ местный уровень
(**административно-территориальная единица**)
- Страны, которые непосредственно переняли иностранные модели, позже **их адаптировали** или полностью переделали в зависимости от:
 - специфики своих собственных государственных финансов
 - национальных приоритетов
 - социально-экономических обстоятельств

Налоги в ЕС

Карта I-2.1: Распределение ставок основных налогов с физических лиц



Карта I-2.2: Распределение ставок налогов с корпораций



ЕС и политика макроэкономической стабилизации

БОР – лишь один из полезных инструментов

- **Бюджетно-налоговая политика:** государственные расходы и налоги.
- Рамки бюджетно-налоговой политики государств-членов ЕС предназначены для мониторинга и надзора за **дефицитом** и **задолженностью** каждого члена - цель здоровых государственных финансов в контексте **более глубокой экономической интеграции** (ЕС).
- Цель – достичь **сбалансированных бюджетных позиций** в среднесрочной перспективе (3-5 лет):
 - **Бюджетно-налоговые правила:** размер дефицита (макс. **3%** от ВВП), государственный долг (макс. **60%**)
 - **Налоговая политика:** налоги - разнообразие ставок
 - **Государственные расходы:** разные стратегии, например, **БОР**
- **Кредитно-денежная политика** контролирует стоимость валюты. Она касается количества **денег** в обороте (**инфляция**).
 - **Процентные ставки** - устанавливаются НКБ/ ЕКБ
 - **Обязательные резервы**
- **ЕС:** общая кредитно-денежная политика ^ национальная, но координируемая бюджетно-налоговая политика (например, Польша - Конституция - ст. 126: 3/5 ВВП)

Дефицит общих государственных финансов в ВВП

Выборочные Еврозоны государств-членов

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Еврозона	-1,3	0,1	-1,8	-2,5	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,6	-1,9	-5,3	-6,5
Бельгия	-0,6	0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-5,9	-5,1
Германия	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0	-3,2	-5,5
Ирландия	2,7	4,8	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	3	0,3	-7,2	-11,7	-11,6
Греция	b/d	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-2,9	-3,7	-7,8	-12,7	-8,7
Испания	-1,4	-1	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1	2	1,9	-4,1	-9,6	-7,7
Франция	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4	-7,9	-8,2
Италия	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-5,0
Голландия	0,4	2	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,7	-4,9	-6,1
Австрия	-2,3	-1,7	0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,6	-1,6	-0,6	-0,4	-3,5	-4,7
Португалия	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,7	-6,5	-6,7
Словения	-3	-3,7	-4	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3	0	-1,8	-5,7	-5,7
Словакия	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3	-6,3	-5,5
Финляндия	1,6	6,9	5	4,1	2,6	2,4	2,8	4	5,2	4,4	-2,2	-3,6

European Commission
Economic and Financial Affairs




European Commission > Economic and Financial Affairs > Stability and Growth pact > ... > All programmes and assessments

- Home
- News
- The euro
- EU economic situation
- Stability and Growth Pact
 - Stability and convergence programmes
 - All programmes and assessments
 - Excessive deficit procedure
 - Early warning mechanism and policy advice
 - Relevant legal texts and guidelines
 - Data and methods
 - Sustainability of public finances
- Analysing structural reforms and EU policies
- International economic issues

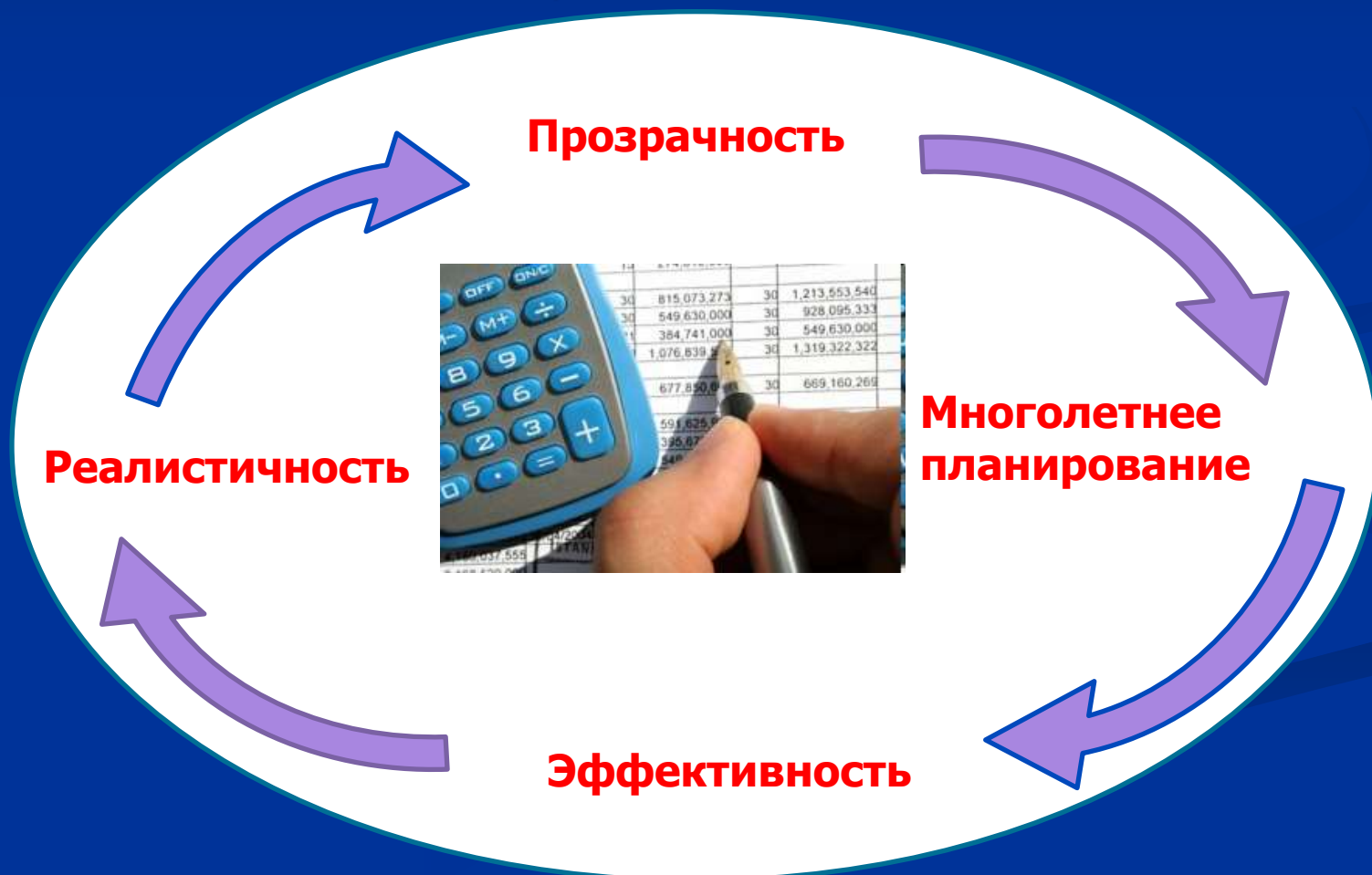
Stability and Convergence programmes (or updates) and National Reform Programmes 2011 - programmes received to date*

Jump directly to...

	Stability / Convergence Programme (update)	National Reform Programme	Staff Working Paper	Commission Recommendation	Council Recommendation
Belgium	15.04.2011 fr nl	15.04.2011 fr nl	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Bulgaria	15.04.2011 bg	15.04.2011 bg	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
		Annex 1 bg			
		Annex 2 bg			
Czech Republic	05.05.2011 cs	29.04.2011 cs	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Denmark	09.05.2011 da	09.05.2011 da	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Germany	27.04.2011 de	07.04.2011 de	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Estonia	28.04.2011 ee	28.04.2011 ee	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
		Annex ee			
Ireland	29.04.2011	29.04.2011	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Greece	10.08.2011	29.04.2011	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Spain	29.04.2011 es	29.04.2011 es	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
		Annex 1 es			
		Annex 2 es			
		Annex 3 es			
France	03.05.2011 fr	03.05.2011 fr	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011
Italy	13.04.2011 it (1)	13.04.2011 it (1)	07.06.2011	07.06.2011	12.07.2011

Бюджет, ориентированный на результативность – оптимальная модель?

Консолидированный план расходов для бюджетных организаций, подготовленный в **функциональной структуре** (функция, задача, подзадача) на основании целевых показателей и мер их достижения (+ **Среднесрочный бюджетный прогноз** = на более чем один бюджетный год).



Бюджет, ориентированный на результативность, в Польше

➤ На данный момент в Польше существует **традиционная бюджетная система**, основанная на организационных структурах и контроле над входными ресурсами,

➤ но также Польша находится в процессе введения **новой бюджетной системы**, ориентированной на результативность.

➤ Цели:

- **Повысить эффективность управления государственными финансами** (рациональное использование ресурсов: деньги → задачи),
- **Более универсальный и компетентный надзор** за расходом государственных средств (показатели),
- **Многолетнее бюджетное планирование** (анализ различных сценариев),
- **Прозрачность и подотчетность** (повышение эффективности деятельности органов государственной администрации).

➤ "**Пошаговый**" сценарий → **2013** г.: национальный бюджет сформирован параллельно в традиционной структуре и по методам, ориентированным на результативность.

Польский план внедрения бюджета, ориентированного на результативность

1 этап

- Правительственная инициатива
 - Пилотный бюджет - Магистр наук и высшее образование
 - Первые правила в Законе о государственных финансах
- II кв. 2006 г. – II кв. 2007 г.

2 этап

- Представление бюджетов, ориентированных на результативность, по большинству разделов бюджета для проекта бюджета на 2008 г.
 - Бюджетами, ориентированными на результативность, охвачено 44% расходов государственного бюджета
- 2007 г. – II кв. 2008 г.

3 этап

- Декретом Министерства финансов поставлены задачи введения классификации бюджетных расходов для БОР
 - Подготовка и обновление показателей
- II кв. 2008 г. - 2010 г.

4 этап

- Параллельное исполнение традиционного и ориентированного на результативность бюджета
 - Годовой отчет за 2012 г. в структуре бюджета, ориентированного на результативность
- 2012 г.

Нормативно-правовая база бюджета, ориентированного на результативность, в Польше (1/2)

- **Закон о государственных финансах** – 2009 г. (план государственных расходов в техническом задании - 2006 г.)
 - следующий шаг: комплексная реформа государственных финансов (новые долговые правила, Среднесрочный бюджетный прогноз, формирование бюджета с ориентацией на результативность)
- **Регламент Министерства финансов** о подробных правилах, методах и временных ограничениях для материалов, существенно необходимых для подготовки национального бюджета - каждый год
 - основные правила, показатели
- **Декрет Министерства финансов** о стандартах определения целей и действий бюджетных структур для бюджетов 2011 г.
 - соответствие целей текущей социально-экономической ситуации (например, консультации, технический и кадровый потенциал)
 - соответствие целей и действий существующим документам стратегического планирования (например, Национальная стратегия развития, Стратегия регионального развития)
 - Подробные стандарты определения целей формирования бюджета, ориентированного на результативность (например, четкие, последовательные, измеримые)
- **Регламент Министерства финансов**, изменивший организационную структуру Министерства финансов (2009 г.)

Нормативно-правовая база бюджета, ориентированного на результативность, в Польше (2/2)

- Первые шаги непосредственно на **правительственном уровне**
 - <2006-2008> Совет министров (Юридическое бюро) – первые основные документы и методология БОР
 - с I кв. 2008 г. Министерство финансов отвечает за БОР

Национальный координатор БОР (в структуре Министерства финансов – годовой отчет Министру финансов – 15 февраля, ЕСФ)
– основные задачи:

- координирование подготовки моделей и демонстрационных форм БОР для бюджетных организаций
 - координирование списка целей, задач и результатов
 - соответствие этих целей и задач национальным стратегическим документам
- **Департамент реформы государственных финансов (ФР)** отвечает за:
 - улучшение системы государственных финансов в Польше
 - экономическую и юридическую экспертизу существующих и новых предложений
 - экспертную поддержку Национальному координатору БОР

БОР в местных органах самоуправления (МОСУ) в Польше



- Трехуровневая система администрации (16 регионов, 314 округов, 2478 местных муниципалитетов)
- Растущий статус регионов (децентрализация) и больше ответственности на местном уровне
- Первый БОР в Польше – Краков (1994) ↔ Рочестер (США) → 60 муниципалитетов
- БОР в МОСУ, как дополнительный документ по планированию (приложение)
- Свободный выбор местных муниципалитетов и отсутствие санкций за невыполнение показателей (пробный период)
- Внешняя поддержка: USAID, Фонд ноу-хау (Великобритания), ИПР - 30 (МВДиА), ЕСФ – 18
- БОР в МОСУ: интенсивные консультации населения и гибкая структура (области, показатели)
- Фонды ЕС → интенсивные инвестиции → более строгие правила государственного финансирования:
 - лимит кредитования, соотношение долга и дохода, индекс операционного избытка, Среднесрочный бюджетный прогноз
- Комплексная реформа государственных финансов на национальном и региональном уровне

Основные независимые учреждения сектора государственных финансов в Польше

- **Национальные бюджетно-налоговые структуры** определяются как:
 - независимые государственные органы, помимо центрального банка, правительства или парламента, которые готовят макроэкономические прогнозы для бюджета, проводят мониторинг результатов бюджетно-налоговой деятельности и/или **советуют правительству** по вопросам бюджетно-налоговой политики.
- **Верховная контрольная палата (NIK)** – государственный бюджет
- **Региональная счетная палата (RIO)** – региональный и местный уровень
- Управление казначейского контроля (UKS)
- Надзиратель за дисциплиной государственных финансов
- * **Внутренний аудит** (Закон о государственных финансах - 2009 г.)

NIK (Верховная контрольная палата):

■ NIK (Верховная контрольная палата):

– годовые периодические рабочие планы = основанные на инструкциях, выработанных Коллегией NIK на трехлетний период

– NIK подчиняется только Сейму (нижняя палата Польского парламента)

– Председатель NIK обладает иммунитетом

- акцент на всем секторе государственных финансов, особенно на национальном уровне

– повышенное внимание к исполнению **государственного бюджета**

– широкий охват аудитом государственных доходов и расходов и всех учреждений и корпораций, пользующихся бюджетными средствами

■ Дополнительные вопросы касательно контроля:

- управление государственной собственностью центральными и местными органами власти и хозяйствующими субъектами

- акцент на субсидии, гранты государственного бюджета и иностранные программы

- контроль над целесообразностью, правильностью и экономностью государственных расходов

Региональная счетная палата (RIO)

- Независимое государственное учреждение с полномочиями контроля над органами местного самоуправления (в основном, финансовый аспект)
- RIO находится в подчинении соответствующего Министра государственной администрации и под наблюдением Премьер-министра
- Сеть - 16 RIO в рамках системы административно-территориального деления в Польше
- RIO состоит из департаментов:
 - контроля над финансовым управлением
 - информации, анализа и обучения



Региональная счетная палата (RIO)

- основные области контроля:

- Контроль над органами местного самоуправления (регионы - округа - местные муниципалитеты и ассоциации и другие структуры, пользующиеся средствами из автономного бюджета) в области:
 - государственных финансов (все аспекты местных бюджетов)
 - государственных закупок
- Бюджетное предложение, обязательные финансовые прогнозы и показатели
- Годовое исполнение бюджета и квартальные финансовые отчеты (+ Министерство финансов)
- Соответствие закону (например, экономическая классификация бюджетных расходов и план счетов)
- Надзор за резолюциями органов местного самоуправления (Местные советы - мнения)
- Информационно-обучающая деятельность (возможные доходы могут перенаправляться только на ту же деятельность)

Региональная счетная палата (RIO) -

основные области контроля:

- Важные сроки (местный муниципалитет → RIO)
 - **15 ноября:** предложение бюджета на следующий год и все обязательные прогнозы и показатели: Многолетний план инвестиций (МПИ), Многолетний финансовый план (МФП), индивидуальное соотношение долга к доходам → общественное мнение RIO (15 декабря)
 - **31 декабря:** бюджет принимается местным / городским советом (исключения: 31 января следующего года)
 - **31 марта:** годовой отчет об исполнении бюджета
 - **31 августа:** отчет об исполнении бюджета за первое полугодие
- По каждому кредиту, займу, выпуску облигаций ↔ мнение RIO (кредитоспособность)
- Типы контроля:
 - контроль **документов** (бюджет, обязательные финансовые прогнозы и показатели)
 - **комплексный** контроль (все финансовое управление бюджетной организации - по крайней мере, раз в четыре года)
 - контроль над выполнением **задач** (выборочные вопросы бюджетной организации или организаций)
 - **временный** контроль (при необходимости)



Доступ органов местного самоуправления к капиталу

- **Собственные финансовые ресурсы** (например, налогообложение, субсидии правительства – **НО**: ↑ задач, ↓ доходов в бюджет)
- **Частный банковский сектор** (кредиты) – **НО**: ↑ стоимость займов (процентные ставки), ↓ доступ к капиталу (мировой финансовый кризис и время "горящих инвестиций" → растущие обязательства местных муниципалитетов)
- **Специальные правительственные займы** (например, проекты ЕС) – **НО**: ограниченный доступ
- **Национальный рынок капитала** → рынок муниципальных облигаций – ...

Доступ органов местного самоуправления к рынку капитала в Польше

■ Структура долга местных органов власти в Польше (%)

	2011 г.
Краткосрочные банковские займы	6%
Долгосрочные банковские займы	82%
Муниципальные облигации	12%

■ Доля долга местных органов власти в общем государственном долге (%)

	2002 г.	2011 г.	Среднее 2002 - 2011 гг.
Греция	0,5	0,8	0,7
Польша	4,0	5,0	4,4
Люксембург	34,00	33,2	38,2

Польша - бюджетно-налоговая политика

- Органы местного самоуправления - Закон о государственных финансах – 2009 г.
- ограниченные цели займов и муниципальных облигаций
- лимит кредитования – 15% (общий объем кредитных взносов не может превышать 15% от дохода, планируемого на конкретный бюджетный год), например, 50 млн. € местный бюджет → 8 млн. € взносов
- 60% (общий долг не может превышать 60% от доходов за конкретный бюджетный год)
- государственный долг/ВВП $\geq 55\%$ → дефицит местного бюджета только для проектов ЕС ^ только 12%-ный лимит по годовым взносам
- государственный долг/ВВП $\geq 60\%$ → отсутствие дефицита на местном уровне
- Список задач на среднесрочный период

Соотношение долг / доходы органов местного самоуправления в Польше

– новые правила

- (1): Годовой бюджет - с 2014 г. (ст. 242)
- Текущие расходы ↔ текущие доходы

Текущие расходы (Wb) \leq Текущие доходы (Db) + избыток бюджета прошлых лет (Nb) + свободные источники, основанные на облигациях, кредитах и займах прошлых лет ($Wś$)

$$Wb_n \leq Db_n + Nb_{<n} + Wś_{<n}$$

- Исключение: \geq только по объему текущих расходов с внешними фондами, если эти внешние фонды (ст. 5) не были перечислены в текущем году

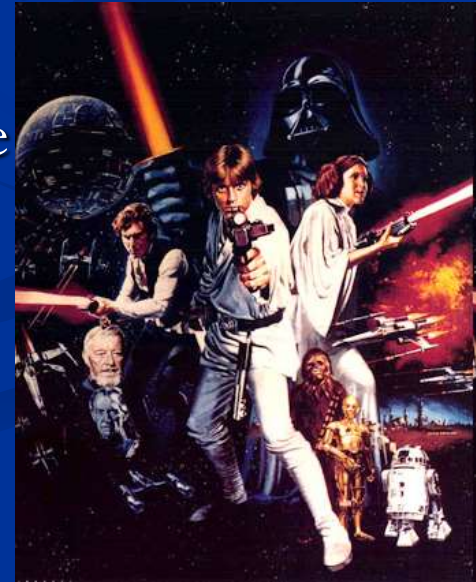
Соотношение долг / доходы органов местного самоуправления в Польше

- Индекс операционного избытка
- Среднее арифметическое за последние три бюджетных года
 - погашение долга (R) и процент (O) / годовой доход (D)
 - текущий доход (Db), доход (от продажи имущества) (Sm), текущие расходы (Wb)
- Рост долга возможен только при условии:
 - избытка в текущей части бюджета (доходы \leftrightarrow расходы) или дохода от продажи государственной собственности (совета)

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} \right) + \left(\frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} \right) + \left(\frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

БОР - всегда помните, что:

- Пошаговый подход (т.е. бюджетно-налоговые правила, консолидация бюджетно-налогового сектора)
- Одна миссия → одна команда
(система независимых государственных учреждений, аудита и контроля)
- Потребность в планировании (среднесрочный бюджетный прогноз)
- Окончательный результат: формирование бюджета, ориентированного на результативность, как инструмента в современной национальной системе государственных финансов (NPM)
- Комплексная командная работа + время



Не бойтесь – **Да придёт с Вами сила**

**"Люди возводят слишком много
стен и недостаточно мостов"**

Исаак Ньютон

Благодарю за внимание

Гжегож Оравек



РЮО (Региональная счетная палата)

■ РЮО (Региональная счетная палата)

- акцент на управлении государственными финансами в **секторе самоуправления** (три уровня: регионы/ округа/ местные муниципалитеты)
- непосредственный **контроль над бюджетами**: а именно, экономическая классификация, план счетов, бюджетно-налоговые правила (н-р, лимиты кредитования/ инвестиции / текущие расходы)

■ Охват контролем:

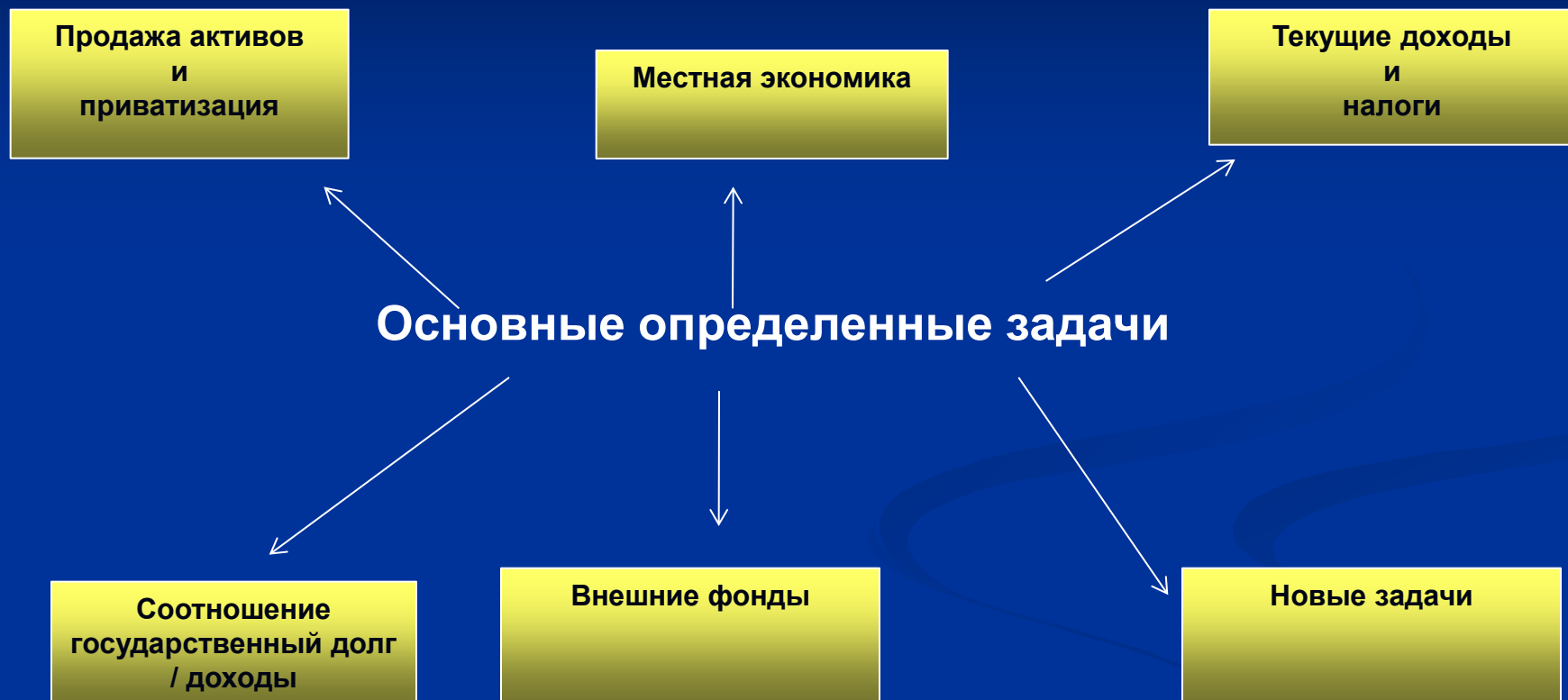
- предложение бюджета
 - годовое исполнение бюджета
 - квартальный финансовый отчет (+ Министерство финансов)
 - соответствие закону (например, экономическая классификация бюджетных расходов и план счетов)
- Информационно-обучающие задачи (консультативная деятельность), н-р, **БОР**

Бюджетные прогнозы → выявление рисков и оценка:

Основные определения

- Риск - возможность наступления события, которое приведет к изменению обстоятельств текущего бюджета по сравнению с прогнозируемыми бюджетными доходами и расходами
- Риск – никогда невозможно устранить → АСАТ
- Риск – распределяется посредством: правовых норм ^ официальных лимитов ^ правовых институтов (внешний и внутренний контроль)
- Основная проблема: соотношение долга и доходов
- Создание нового бюджета → за основу прошлые годы

Методология бюджетных прогнозов на среднесрочный период



Основные выделенные риски - бюджетные прогнозы 1/4

Продажа активов и приватизация

- Учет активов и программа приватизации - лучшее время для транзакций
- Официальная оценка недвижимости + например, 10% (решение мэра)
- План развития территории местного муниципалитета (сельское хозяйство, инвестиции, строительные участки)
- Разделение земли (небольшие строительные участки) и обеспечение (вода, электричество, дороги)

Местная экономика

- Косвенная и долгосрочная деятельность:
 - продвижение и инвестиции в туристические достопримечательности (например, фонды ЕС)
 - специальные налоговые льготы для местных предпринимателей
 - поиск стратегических партнеров, создающих новые рабочие места

План развития территории местного муниципалитета



Основные выделенные риски - бюджетные прогнозы 2/4

Текущие доходы и налоги

- Планирование текущих доходов на среднесрочный период (например, имущественный налог, услуги) – специальное оборудование
- Участие в национальных налогах (ставки налогов с физических лиц и корпораций) - общая экономическая ситуация в стране
- Определение местных налогов (на недвижимость, транспортные средства, сельскохозяйственные налоги) – пределы (городской совет) и льготы (мэр)



Основные выделенные риски - бюджетные прогнозы 3/4

Новые задачи

- Собственные задачи (обязательные и добровольные) - местная инфраструктура, спорт, культура, продвижение
- Внешние задачи (перечисление денежных средств правительством) - регистрация предпринимательской деятельности
- Существенные реформы, например, школьная система
- Образовательный грант на ученика

Внешние фонды

- Долгосрочное планирование и программирование (МПИ и МФП)
- Система предварительных соглашений (простая форма заявки → снижение расходов, например, на техническую документацию, ТЭО, разрешение на строительство, отчет о воздействии на окружающую среду → II этап → окончательное финансовое соглашение)
- Система возмещения и контроля (финансовый поток, 3 месяца ^ правило 5%)



Основные выделенные риски - бюджетные прогнозы 4/4

Соотношение
государственный долг
/ доходы

- Правила членов ЕС (новый польский инструмент для органов местного самоуправления):
 - максимум 5%-ная скидка на муниципальные облигации
 - запрет на займы, кредиты и муниципальные облигации на базе иностранной валюты (€, £, \$)
 - кредиты и займы берутся только в банках, зарегистрированных в Польше (Польская комиссия по надзору за банками)
 - только займы и кредиты, выплачиваемые, по крайней мере, раз в год
 - текущие расходы только из текущих займов (в течение того же бюджетного года)
 - долгосрочные займы и кредиты на инвестиции, указанные в МПИ
 - запрет на гарантию займов без точной даты и общей суммы выплат
 - уровень долга = общественная информация