

Обзор бюджетной системы Польши

программно-целевой бюджет и реформа бюджета



Д-р Марта Постула
Директор Департамента реформы государственных финансов

1. На каком этапе мы сейчас?
2. Как мы будем измерять свой успех?
3. Как мы к нему придем?
4. Куда мы стремимся?

Система программно-целевого бюджета

2008	2012
программно-целевой бюджет охватывал 44% бюджетных расходов	программно-целевой бюджет охватывает 100% бюджетных расходов
некоторые бюджетополучатели не были включены в процесс планирования программно-целевого бюджета	Программно-целевой бюджет планируется для всех бюджетополучателей по всем частям бюджета
ориентировочный прогноз расходов на два года	полный прогноз расходов на 2013, 2014 гг.
Основные и вспомогательные задачи в разрезе по бюджетополучателям и частям бюджета	Вспомогательные задачи и направления деятельности по бюджетополучателям в системе программно-целевого бюджета согласно каталогу министерства финансов

Методология программно-целевого бюджета

Бюджетная записка 2009

Определение: трехлетний консолидированный план расходов государственных бюджетных учреждений, целевые фонды и государственные организации по функциям, основным и вспомогательным задачам

Каталог функций и задач (не более пяти вспомогательных задач под каждой задачей бюджетополучателей)

Цели: ≤ 2 основных и вспомогательных задач

3 категории (конкретные, измеримые и своевременно определяемые)

Показатели: ≤ 3 для основных задач, 1 для вспомогательных задач

2010
→
2011

Бюджетная записка 2012

Определение: трехлетний консолидированный план расходов государственных бюджетных учреждений, целевые фонды, органы исполнительной власти, бюджетные учреждения и государственные организации согласно программно-целевой бюджетной системе

Каталог функций, основных, вспомогательных задач и направлений деятельности. Единый каталог по всем воеводствам

Цели: ≤ 2 основных задач 1 вспомогательная задача и направление деятельности; 6 категорий (конкретные, измеримые, своевременно определяемые, насущные, последовательные и реалистичные)

Показатели: ≤ 2 для основных задач 1 для вспомогательных задач и направлений деятельности; 2 новых норматива; 3 запрещенных категории; ≥ 20% базовых показателей

Программно-целевой бюджет и реформа государственного финансового сектора

**Правовая база: Закон о государственных финансах от 27 августа 2009 г.
(вступил в силу в январе 2010 г.)**

- **Определение программно-целевого бюджета и программно-целевой бюджетной системы (функция, основные и вспомогательные задачи, а также дополнительный уровень – направления деятельности);**
- **Внедрение многолетнего планирования. Многолетний финансовый план государства и многолетний финансовый прогноз местных органов власти;**
- **Внедрение специальных инструментов, позволяющих включать информацию о результативности деятельности в процесс подготовки бюджета. В этом контексте, эффективное использование четкой, высококачественной информации о результативности деятельности обеспечивается механизмом мониторинга, оценки и отчетности, заложенным в программно-целевой бюджет (ПЦБ);**

Будущие планы в связи с реализацией ПЦБ.

Программно-целевая бюджетная система

2008



→
Расходы по одному
направлению
гос.деятельности

→
Расходы по целям

→
Влияние на
достижение целей на
уровне основных
задач

2012



Критерии
оценки:
• влияние
• прямой
результат

Критерии
оценки:
• влияние
• продукт
• прямой
результат

Критерии
оценки:
• продукт

Критерии:
• прямой
результат

Наиболее важные элементы в
процессе достижения целей
на уровне вспомогательных и
основных задач

Преимущества программно-целевой бюджетной системы

Функция/ Основная задача/ Вспомог. задача	Бюджетополучатель	Часть бюджета	Цель	Показатель			Планируемые расходы гос. бюджета в 2012 г. (тыс. PLN)		
				Название	Базовое значение	Значение в 2012 г.	Всего	Расходы гос. бюджета в 2012 г.	Бюджет ЕС
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ФУНКЦИЯ 1. Государственное управление									
Основная задача 1.1.									
Вспомогательная задача 1.1.1.									
Направление деятельности 1.1.1.1.									

- Возможность показать всех бюджетополучателей, которые исполняют цели, заданные для данной функции
- Список всех целей бюджетополучателей, определенных согласно принятым ими стратегиям
- Возможность сравнить эффективность и действенность расходования средств в аналогичных направлениях деятельности
- Консолидация расходов всех бюджетополучателей по целям данной функции

Программно-целевой бюджет	Традиционный бюджет
2012	2012
22 ФУНКЦИИ	84 части бюджета
117 основных задач	32 разделов
378 вспомогательных задач	504 глав
1280 направлений деятельности	
План расходов, «прозрачный» и гибкий	Нечеткая бюджетная структура

Часть бюджета	Глава	Раздел	Содержание	Позиция	План расходов на 2012	Категории расходов						
						7	8	9	10	11	12	13
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
01			Канцелярия президента									
	751	75103	Бюро нац. безопасности									

Описательная часть системы программно-целевого бюджета

I. Бюджетополучатели

- Бюджетополучатели и органы, выполняющие задачи в рамках данной функции

II. Описание основных задач

- Описание основных задач, исполняемых в рамках данной функции, согласно положениям нормативов, подробно описывающим их форму и содержание. Цели и показатели, установленные на уровне основных задач и направлений деятельности, влияющие на исполнение вспомогательных задач (1. Информация о том, был ли взят данный показатель из доступных баз данных; 2. Алгоритм расчета; 3. Единица измерения; 4. Запланированное значение показателя, которое должно быть достигнуто в текущем году; 5. Анализ риска невозможности достичь запланированных значений по другим причинам, кроме финансовых; 6. Обоснование использования показателя; 7. Ссылка на показатели и их значения, используемые для данной основной задачи за последние годы, в случае смены способа расчета или уровня ее реализации)

III. Комментарии

- Наблюдения и комментарии в отношении их задачно-ориентированного плана расходов, процесса планирования, в т.ч. отсылка ко всему плану в целом, а также к текущей бюджетной методологии

Установка целей

1. Конкретные
2. Измеримые
3. Реалистичные
4. Своевременно определяемые
5. Насущные
6. Последовательные



Показатели

2008

Бюджетополучатели
сами выбирают, за что
им отвечать

586 Целей
1060 Показателей
(уровень основных задач)

Министерство финансов играет
координирующую и
совещательную роль и не
навязывает
бюджетополучателям
использование определенного
показателя или целевой
установки.

2012

Больше показателей, но еще
важнее – их улучшенное
качество
≥ 20% базовых показателей

614 Целей
1288 Показателей
(уровень основных задач)

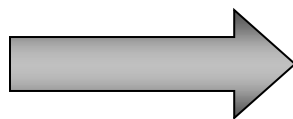
2011

Анализ иностранных показателей
Анализ национальных показателей
База данных с описательными
картами

Базы данных подготовлены для
Министерства финансов внешними
экспертами в консультации с
бюджетополучателями

Консолидация государственных финансов

Контроль гос.
расходов как путь к
экономическому
кризису



План развития и
консолидация финансов
2010-2011

Эффективное планирование и внедрение многолетнего бюджета как приоритет в деле укрепления институциональной основы и гос. финансовых организаций

Цели:

- Повышение эффективности управления и расходования гос. средств
- Отчетность основана на измерении результативности деятельности гос. органов и эффективности полит. курса

Инструменты:

- Многолетний фин. план государства
- Внедрение программно-целевого бюджета в гос. органах
- Глубокий анализ эффективности расходования по избранным функциям государства

Результат:

- Оптимизация решений о выделении средств по общей сумме гос. расходов и повышение стабильности налогово-бюджетной политики государства

Бюджетный цикл и стратегическое планирование



Многолетнее планирование

- базовые макроэкономические значения
- направления фискальной политики
- прогноз доходов и расходов госбюджета
- сумма дефицита и условия кредитования госбюджета, а также источники его финансирования
- прогноз доходов и расходов бюджета ЕС
- объем бюджета ЕС
- консолидированный прогноз баланса гос. финансового сектора
- сумма гос. долга

Многолетний гос.
фин. план

Связь долгосрочного фин.
планирования с
приоритетами развития
страны

Многолетний гос.
фин. план

Показатели эффективности
и действенности различных
целей и приоритетов
бюджета

Повышенная гибкость при
составлении бюджета и
возможность перемещения
средств между разными
задачами в течение года

УПРАВЛЕНИЕ ГОС. ФИНАНСАМИ
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Приоритетные задачи и стратегическое планирование в многолетней перспективе

Стратегические направления

Связи между приоритетами развития и функциями – примеры

Цифровая Польша	Обеспечение цифрового доступа через инфраструктуру, навыки и ресурсы	Функция 6. Государственная экономическая политика
Креативность и инновационная экономика	Укрепление конкурентоспособности польской экономики и науки	Функция 10. Польская наука
Человеческий капитал	Совершенствование навыков и квалификации путем повышения доступности и качества образования	Функция 3. Повышение качества образования
Энергетическая безопасность и окружающая среда	Управление и развитие с учетом требования экологической устойчивости	Функция 12. Окружающая среда
Региональное развитие	Совершенствование механизмов социального участия и влияние на общественную жизнь граждан	Функция 16. Услуги гражданам
Сельское хозяйство и развитие	Повышение качества жизни в сельской местности и эффективное использование ее ресурсов и потенциала	Функция 21. Политика в отношении села и рыбного хозяйства
Транспорт	Повышение безопасности движения	Функция 19. Транспортная инфраструктура
Социальный капитал	Повышение социальной, культурной, гражданской и информационной компетентности	Функция 3. Повышение качества образования
Эффективное государство	Обеспечение высококачественных и доступных государственных услуг	Функция 16. Услуги гражданам
Национальная безопасность	Укрепление национальной безопасности	Функция 11. Внешняя безопасность и нерушимость границ

Международные рекомендации

- **Разработка показателей, целевых установок в направлениях, наиболее пригодных для программно-целевого бюджетирования, и в то же время смягчение требований в других направлениях, где полезные результаты не так заметны**
- **Ограничить число различных организаций, работающих по одним и тем же программам**
- **Сосредоточиться на оперативности госорганов**
- **Работать над повышением использования показателей прямых и социальных результатов, а не показателей по направлениям деятельности**
- **Ввести многолетние договора, связанные с многолетним финансовым планом (МФП), в качестве способа связать целевые установки с бюджетом, и в то же время предотвратить перегрузку годового бюджетного процесса**
- **Ввести механизм пересмотра бюджета по отдельным направлениям его расходов, содействующий процессу программно-целевого бюджетирования**
- **Связать новую систему программно-целевых договоров («контрактов» между Канцелярией Премьер-министра и каждым бюджетным министерством) с МФП**

Динамика программно-целевого бюджета в Польше

2011

База показателей для всех функций
Законченная система отчетности
Первый мониторинг

2012

ПЦБ на 2013
Эффективное управление гос. средствами на центр. уровне с использованием показателей и многолетнего планирования

2013

Руководство к анализу ПЦБ
Система ИТ

2014

Отчет об исполнении ПЦБ за 2013 г.
Аналитический отчет по факту исполнения ПЦБ

2015

Отчет о влиянии ПЦБ на гос. фин. сектор
Заключение проектов с ЕСФ

Благодарю за внимание!!!

